

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**

**Facultat de Dret**

**Programa de doctorat en Dret, Ciència Política i  
Criminologia**



VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

**FOMENTO DE EMPLEO JUVENIL.**

**TESIS DOCTORAL**

**Presentada por:**

José Francisco Tárrega Andreu

**Director:**

Doctora Gemma Fabregat Monfort

València, 2016



A mi mujer y a mis hijos.



## ABREVIATURAS.



<b>AR</b>	Referencia Base de Datos Aranzadi- Westlaw ( <a href="http://www.westlaw.es">www.westlaw.es</a> ).
<b>Art.</b>	Artículo
<b>ATA</b>	Asociación de Trabajadores Autónomos de la Comunidad Valenciana
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CCAA</b>	Comunidad Autónoma
<b>CCEE</b>	Comunidad Europea
<b>CCo</b>	Código de Comercio.
<b>CCOO</b>	Confederación Sindical de Comisiones Obreras.
<b>CE</b>	Constitución Española (1978).
<b>CEE</b>	Comunidad Económica Europea
<b>CECA</b>	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
<b>CEEP</b>	Confederación de la empresa publica
<b>CFDT</b>	La Confederación francesa democrática de Trabajo
<b>CGT</b>	Confederación General del Trabajo
<b>CGFP</b>	Consejo General de Formación Profesional
<b>CGPME</b>	La Confédération générale des petites et moyennes entreprises
<b>CIT</b>	Conferencia Internacional del Trabajo
<b>EEAE</b>	European External Action Service.
<b>EEE</b>	Estrategia Española de Empleo
<b>EPA</b>	Encuesta de Población Activa
<b>ET</b>	Estatuto de los Trabajadores.
<b>ETT</b>	Empresa de trabajo temporal.
<b>FEDER</b>	Fondo Europeo Desarrollo Regional
<b>FEIE</b>	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

<b>FIPROS</b>	El Fondo de Investigación de Protección Social
<b>FORCE</b>	Formación Profesional Continua en la Comunidad Europea
<b>FSE</b>	Fondo Social Europeo
<b>CIT</b>	Conferencia internacional del Trabajo
<b>G20</b>	Países G20
<b>ICE</b>	Información Comercial Española
<b>IEA</b>	Asociación Internacional para la evaluación del Rendimiento Educativo
<b>INCUAL</b>	Instituto Nacional de Cualificaciones
<b>INE</b>	Instituto nacional de estadística
<b>INEM</b>	Instituto Nacional de Empleo
<b>INJUVE</b>	Instituto de la Juventud de España
<b>INSP</b>	Instituto Nazionale Previdenza Sociale
<b>IPC</b>	Índice de precios de consumo
<b>IPREM</b>	Indicador Público de renta de efectos múltiples
<b>JAI</b>	Justicia y Asuntos de Interior
<b>LCOF</b>	Ley de Colocación Obrera
<b>LE</b>	Ley de Empleo (Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo)
<b>LETA</b>	Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo
<b>LETT</b>	Ley de Empresas de Trabajo Temporal (Ley 14/1994, de 1 de junio)
<b>LGSS</b>	Ley General de la Seguridad Social.
<b>LISOS</b>	Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Texto Refundido aprobado por el RDL 5/2000, de 4 de agosto).
<b>LJS</b>	Ley reguladora de la Jurisdicción Social (Ley 36/2011, de 10 de octubre).
<b>LOGSE</b>	Ley de Ordenación General del Sistema Educativo



<b>LOI</b>	Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo).
<b>LOTIC</b>	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
<b>LPRL</b>	Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/1995, de 8 de noviembre).
<b>LrBRL</b>	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
<b>LS</b>	Ley de Subvenciones
<b>MEDEF</b>	Movimiento de Empresas de Francia (Es una organización patronal de Francia)
<b>NEET</b>	Proyecto europeo, centrado en el colectivo Ni-Ni "Ni estudia, ni trabaja"
<b>Núm</b>	Número.
<b>Ob. Cit</b>	Obra citada
<b>OCDE</b>	Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de desarrollo Sostenible.
<b>OGPE</b>	Orientaciones Generales de las Políticas Económicas
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo.
<b>Págs</b>	Página(s).
<b>PAC</b>	Política Agrícola Común
<b>PER</b>	Plan de Empleo Rural
<b>PES</b>	Plan Estratégico de subvenciones
<b>PESC</b>	Política Exterior y de Seguridad Común
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PISA</b>	Programa Internacional para la evaluación de Estudiantes
<b>PIRLS</b>	Estudio Internacional para la evaluación del rendimiento Educativo
<b>PIVE</b>	Programa de Incentivos al Vehículo eficiente
<b>PLAN FIP</b>	Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional

<b>PNAE</b>	Programa Anual de trabajo de Sistema Nacional de Empleo
<b>PYME</b>	Pequeña y mediana empresa
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>RDL</b>	Real Decreto Ley
<b>RD-L</b>	Real Decreto Legislativo
<b>RETA</b>	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
<b>SAN/SSAN</b>	Sentencia(s) de la Audiencia Nacional.
<b>SJS/SSJS</b>	Sentencia(s) del Juzgado de lo Social
<b>SMI</b>	Salario Mínimo Interprofesional
<b>SNGJ</b>	Sistema Nacional de Garantía Juvenil
<b>SPEE</b>	Servicio Público de Empleo Estatal
<b>SSTC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>TCE</b>	Tribunal de cuentas de la unión europea
<b>TCEE</b>	Tratado de la comunidad económica europea
<b>TCECA</b>	Tratado de la Comunidad Europea del carbón y del acero
<b>TFUE</b>	Tratado de funcionamiento de la unión europea
<b>TIMSS</b>	Estudio Internacional de tendencias en matemáticas y ciencias
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la unión europea
<b>TUE</b>	Tratado de la Unión Europea
<b>UNED</b>	Universidad Nacional de Educación a Distancia
<b>UNICE</b>	Unión de Confederaciones de la Industria del centro europeo

# INDICE

ABREVIATURAS.....	5
INTRODUCCION.....	17
PARTE GENERAL DE LA POLITICA DE EMPLEO JUVENIL.....	23
TÍTULO PRIMERO: ASPECTOS GENERALES DEL EMPLEO. ....	25
CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS DEL EMPLEO JUVENIL.....	27
1. El joven, empleo y desempleo juvenil, actividad e inactividad.....	27
2. El aspecto subjetivo del empleo juvenil: el trabajador y el autónomo.....	34
3. Trabajo como mercancía, mercado de trabajo e interpretaciones del paro. ....	38
CAPÍTULO SEGUNDO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA. ....	45
1. Segunda República. ....	45
2. Guerra Civil y años 40.....	47
3. Años del desarrollo 1950-1973. ....	48
4. Desequilibrios en los años setenta y ochenta.....	50
5. Ingreso de España en la Unión europea y recuperación 1986-1991. ....	51
6. La crisis de los años 90. ....	52
CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS DE LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA. CRISIS 2007-2015 (4T). ....	53
1. La Población activa.....	53
2. Tasas de paro desorbitadas.....	61
3. Población ocupada. ....	71
4. Temporalidad y formación. ....	77
5. Tasa de desempleo por Autonomías.....	82
6. Situación en la Ciudad de Valencia .....	85
CAPÍTULO CUARTO. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL PARO JUVENIL EN ESPAÑA. ....	89
1. Crisis económica como causa general.....	89
2. Desequilibrios estructurales en la demanda de empleo y en la estructura institucional del mercado de trabajo.....	97
3. Legislación permisiva con el despido. ....	99

4.	La importancia de la educación en el acceso al mercado laboral.....	101
5.	Las deficiencias de la educación española.....	106
6.	Dificultad en el acceso a la formación superior a consecuencia de su encarecimiento. 114	
7.	Economía sumergida como distorsionadora de los datos de empleo y desempleo.	116
8.	Emancipación tardía.....	117
9.	Consecuencias del paro juvenil en España.....	118
<b>TÍTULO SEGUNDO: MARCO JURIDICO DEL EMPLEO.....</b>		<b>131</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO. LAS FUENTES DEL DERECHO AL EMPLEO JUVENIL.....</b>		<b>133</b>
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DEL EMPLEO. ....</b>		<b>137</b>
1.	Como derecho subjetivo y deber de trabajar. ....	137
2.	La vinculación de los poderes públicos al principio de pleno empleo. ....	140
3.	La situación de los colectivos con especial dificultad para trabajar.....	141
4.	La protección por desempleo.....	142
<b>CAPÍTULO TERCERO. MARCO JURÍDICO EUROPEO .....</b>		<b>143</b>
1.	Fondos e instituciones.....	166
2.	Elementos definidores de la regulación del Derecho al Empleo en la dimensión comunitaria. ....	173
3.	Formación Profesional como política de cohesión social para una mejor política de empleo. ....	177
4.	El Empleo juvenil en su dimensión comunitaria. Principales problemas.....	180
<b>CAPÍTULO CUARTO. MARCO JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. .....</b>		<b>187</b>
1.	Origen, objetivos y estructura.....	187
2.	Políticas de empleo en la actuación de la OIT.....	189
3.	Eficacia jurídica de los convenios y Recomendaciones de la OIT.....	195
4.	Apreciación del presente y futuro de la política de empleo de la OIT en el desempleo juvenil.....	197
5.	Otros instrumentos internacionales para el fomento del empleo juvenil. Conferencia mundial de la juventud de 2014.....	200
<b>CAPÍTULO QUINTO. POLÍTICA DE EMPLEO ESTATAL.....</b>		<b>205</b>
1.	Utilización excesiva del Real Decreto Legislativo.....	205
2.	Reformas legislativas en materia de fomento de empleo. ....	209

3. Reformas a la Ley de Empleo, R.D. Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. ....	241
4. Síntesis de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aplicada al fomento de empleo.....	257
CAPÍTULO SEXTO. POLÍTICA DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ....	263
1. Competencias en materia de empleo de las Comunidades Autónomas. ....	267
TÍTULO TERCERO: EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS DE EMPLEO.....	277
CAPITULO PRIMERO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO. ..	279
1. De la colocación gremial a la Comisión de Reforma Social. ....	279
2. De la Comisión de Reformas Sociales a la Legislación Social de la II República. ....	283
3. La regresión franquista.....	292
4. De la Transición a la configuración actual del Sistema de Seguridad Social. ....	296
CAPÍTULO SEGUNDO. EL MODELO DE GESTIÓN DEL EMPLEO DE LA LEY DE EMPLEO 56/2003 DE 16 DE DICIEMBRE. ....	301
1. Obligaciones de los trabajadores. ....	303
2. Obligaciones del Empresario.....	303
3. Los órganos del Sistema Nacional de Empleo.....	307
4. Funciones del Sistema Nacional de Empleo.....	307
CAPÍTULO TERCERO. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL. ....	309
CAPÍTULO CUARTO. LOS SERVICIOS AUTONÓMICOS DE EMPLEO Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL. ....	313
1. Los Servicios Autonómicos de Empleo.....	313
2. Las organizaciones intermedias en el ámbito local.....	327
3. El Ayuntamiento de Valencia. ....	329
CAPÍTULO QUINTO. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL PRIVADA. ....	337
PARTE ESPECIAL DE LA POLITICA DE EMPLEO JUVENIL .....	347
TÍTULO CUARTO: ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE EMPLEO, POLITICAS PASIVAS Y ACTIVAS DE EMPLEO.....	349
CAPÍTULO PRIMERO. LA FINALIDAD Y DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO. ....	351
CAPÍTULO SEGUNDO. CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO. ....	359
CAPÍTULO TERCERO. POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO Y JUVENTUD. ....	365
1. Prestación por desempleo como política pasiva, concepto y justificación.....	365

2.	El carácter social de la prestación por desempleo.....	368
3.	El desempleo, marco jurídico y regulación. ....	369
4.	Prestación contributiva de desempleo. ....	371
5.	Duración y cuantía de la prestación contributiva por desempleo .....	373
6.	Prestación asistencial de desempleo .....	376
7.	Duración y cuantía de la prestación asistencial por desempleo .....	378
8.	La financiación de las prestaciones por desempleo y su gestión.....	378
9.	Régimen de coordinación entre las políticas activas de empleo y la prestación por desempleo de acuerdo a lo dispuesto Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. ....	379
10.	Una política pasiva especial: el desempleo autónomo .....	381
11.	La Renta Activa de Inserción, política sui generis excluida del ámbito juvenil. ....	384
12.	Los caducos servicios militares y la experiencia francesa del Servicio cívico. ....	385
13.	Valoración de las políticas pasivas de empleo. ....	387
CAPÍTULO CUARTO. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.....		389
1.	Orientación.....	391
2.	Oportunidades de empleo .....	394
CAPITULO QUINTO. EMPRENDIMIENTO. ....		399
CAPÍTULO SEXTO. COLECTIVOS JÓVENES CON DIFICULTADES PARA SU ACCESO AL MERCADO LABORAL.....		411
1.	Mujeres jóvenes. ....	413
2.	Discapacitados jóvenes. ....	421
3.	Inmigrantes jóvenes. ....	429
4.	Jóvenes Víctimas de Violencia de Género. ....	430
CAPÍTULO SEPTIMO. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL. ....		433
1.	Concepto y clasificación de la Formación Profesional. ....	433
2.	Marco Institucional de la Formación Profesional .....	441
CAPÍTULO OCTAVO. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO.....		449
1.	La programada por las empresas. ....	449
2.	La formación de oferta para los trabajadores ocupados. ....	451
3.	Oferta formativa para trabajadores desempleados.....	452
4.	Otras iniciativas de formación profesional para el empleo. ....	452
5.	La prestación de la formación profesional.....	452

6.	La financiación de la formación profesional del empleo y el cheque formación. ....	453
7.	El estatuto de los trabajadores y los contratos formativos. ....	455
8.	La implantación de la formación profesional dual.....	458
9.	Los contratos formativos.....	462
CAPITULO NOVENO. EVALUACIÓN DE LAS POLITICAS DE EMPLEO .....		475
1.	Evaluación de políticas de empleo en la UE.....	475
2.	Evaluación de políticas de empleo en la OIT.....	477
3.	Evaluación de políticas públicas.....	478
TÍTULO QUINTO: GARANTÍA JUVENIL.....		481
CAPÍTULO PRIMERO. COORDENADAS PARA UNA POLÍTICA EFICAZ DE EMPLEO ACTUAL. ..		483
1.	De los Pactos de la Moncloa a la Garantía Juvenil: Revisión histórica y social de la política de empleo juvenil nacional.....	486
2.	Estrategia Española de Empleo 2012-14.....	497
3.	Estrategia española de activación para el empleo 2014-16. ....	500
4.	La estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016.....	505
5.	Plan nacional de implantación de la garantía juvenil, la introducción del fichero. ..	506
6.	Conclusiones estratégicas y planificación. ....	510
CAPÍTULO SEGUNDO. PROYECTOS EUROPEOS, GARANTÍA JUVENIL Y EUROPA 2020. ....		513
TÍTULO SEXTO: DERECHO COMPARADO DEL EMPLEO. ....		529
CAPÍTULO PRIMERO. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO FRANCESAS. ....		531
1.	Marco institucional francés de empleo.....	531
2.	Políticas pasivas de empleo francesas .....	534
3.	Políticas activas de empleo francesas destinadas a la juventud.....	535
CAPÍTULO SEGUNDO. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ITALIANAS. ....		541
1.	Marco institucional italiano del empleo. ....	542
2.	Políticas pasivas de empleo italianas .....	544
3.	Políticas activas de empleo italianas destinadas a la juventud.....	544
CAPÍTULO TERCERO. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ALEMANAS. ....		547
1.	Marco institucional alemán del empleo.....	547
2.	Políticas pasivas de empleo alemanas .....	548
3.	Políticas activas de empleo alemanas destinadas a la juventud.....	550
4.	Formación Profesional dual.....	550

CAPÍTULO CUARTO. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO BRITÁNICAS. ....	555
1. Marco institucional inglés del empleo. ....	555
2. Políticas pasivas de empleo británicas. ....	555
3. Políticas activas de empleo británicas destinadas a la juventud. ....	556
CAPÍTULO QUINTO. OTRAS POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENILES. ....	559
CONCLUSIONES .....	563
BIBLIOGRAFÍA .....	577
INDICE TABLAS Y GRAFICOS .....	589
TABLAS .....	590
GRAFICOS. ....	593



## INTRODUCCION.

Esta Tesis Doctoral, realizada bajo la dirección de la Profesora Dr. D<sup>a</sup>. Gemma Fabregat Monfort, pretende investigar la relación de los jóvenes con la inserción laboral y su carrera profesional, la situación laboral de los jóvenes, las medidas adoptadas y su eficacia.

El estudio del desempleo juvenil viene motivado, por el acuciante problema nacional, situación que nos hace lamentablemente merecedores de la primera posición en el ranking europeo, en efecto las tasas de desempleo juvenil que más adelante se detallan son incompatibles con un Estado Social de Derecho en cuanto a aspectos materiales se refiere, pues el desempleo juvenil no solo merma la calidad del Estado de Bienestar como objetivo socio económico principal de nuestra nación y de cualquier estado europeo, sino que pone en riesgo nuestros valores constitucionales superiores de justicia e igualdad, pues el Estado, a quien se ha dejado la responsabilidad utópica de garantizar sino al menos la felicidad del ciudadano<sup>1</sup>, si un estado lo más cercano posible a su bienestar personal, es incapaz de garantizar al ciudadano un derecho constitucional prioritario en todos los sistemas constitucionales europeos de posguerra que se encuentran profundamente afectados por la preocupación social ante la quiebra del estado liberal como es el derecho al trabajo.

Así esta obra trata de analizar en todas las capas y niveles de la realidad la situación de desempleo juvenil para analizar no solo el porqué, sino alternando sus dimensiones dinámica y estática como el Estado se enfrenta a ese problema y cuáles son las herramientas que utiliza para luchar contra él, realizando un juicio crítico sobre la utilidad y conveniencia de los

---

<sup>1</sup> "El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bien estar de los individuos que lo componen" Artículo 13 de la Constitución de 1812

instrumentos que se utilizan y de cómo se utilizan, talante analítico y constructivo que impregna todos los rincones del texto.

Pero en ese análisis intensivo de la realidad no puede detenerse en la esfera nacional, abarca mucho más analiza la dimensión comunitaria y nacional y cómo esta afecta a nuestro Estado y a sus distintos niveles central, autonómico y local.

El talante crítico del texto impide abordar los asuntos tratados en esta obra desde solo una visión, así es una constante aceptar la pluralidad doctrinal como un elemento enriquecedor, por tanto siguiendo la máxima de Tomas de Aquino "Timeo hominem unius libri", el presente trabajo ha tratado de reunir las posturas doctrinales más representativas de la materia dado que entendemos que no puede darse una solución dogmática al grave problema del desempleo juvenil con carácter mundial y con especial importancia en el nivel nacional por las particularidades que posee la situación social, económica, financiera y educativa en España como se explicara posteriormente. Por tanto esta obra pretende definir los conceptos e indicadores necesarios para entender la problemática del desempleo juvenil, pretende conocer la situación actual del desempleo, sus causas, origen, fundamento y naturaleza, realizar un análisis de las medidas jurídicas, económicas, financieras y educativas adoptadas, con especial interés a aquellas que han sido adoptadas en los años de la crisis económica en el que el aumento de la tasa de desempleo ha crecido exponencialmente , utilizando para ello cuantas fuentes han sido útiles, mostrando las posturas doctrinales más relevantes e instruidas en la materia y de medidas adoptadas por distintos organismos y desde luego sin pretender en ningún caso, solucionar un problema que tiene tantos condicionantes, fundamentos y aristas como este.

El presente trabajo se estructura siguiendo un criterio científico, para lo que se efectúa un diagnóstico del problema, se describe la situación, se describen los retos y finalmente se resuelve sobre si el tratamiento aplicado es satisfactorio o no y se realizan valoraciones, recomendaciones y

propuestas en su caso para alcanzar un mejor tratamiento, sin dejar de vista la soluciones que en derecho comparado han dado los países europeos a estos mismos problemas.

En un primer paso debemos de diagnosticar el problema del desempleo juvenil para el que es necesario definir conceptos de los elementos necesarios e indicadores de la situación del desempleo juvenil que delimitan y conforman el sustento del empleo juvenil. Para el diagnóstico del objeto del estudio es necesario el estudio y análisis de los instrumentos jurídicos e institucionales que han sido adoptados desde la vertiente internacional, europea, nacional, autonómica y local, así como el marco institucional de las políticas de empleo.

En el tratamiento y estudio del desempleo juvenil se hace una exposición y explicación de las políticas activas y pasivas vigentes tratadas en los distintos ejes que determinan las estrategias vigentes, siendo la formación profesional, la orientación, las políticas de incentivo a la contratación y el emprendedurismo.

El estudio del desempleo juvenil requiere del análisis del marco institucional, estudiando la organización, competencias, marco jurídico e historia de la intermediación laboral y su eficacia en las políticas de empleo juvenil. El trabajo ha sido completado con un estudio exhaustivo de las políticas pasivas y las activas más representativas del fomento de empleo juvenil de otros países europeos a fin de saber de forma sucinta que tratamientos se están ofreciendo, ante problemas semejantes, en otras partes de Europa.

Tras la exposición razonada de la estructura, elementos, método científico de la forma de elaborar el trabajo en la introducción, no debemos olvidar que el objeto de la introducción de la obra debe ser la de hacer llegar los propósitos de su autor a la hora de hacer el trabajo que se introduce, y a continuación se expone.

El objeto del estudio de este trabajo parte de la situación actual y de las altas tasas de desempleo juvenil que ya fue reconocido por Marianne Thyssen, Comisaria de empleo de la Unión Europea durante una rueda de prensa para presentar el informe sobre la situación del empleo en la UE en 2014, cuando se refirió expresamente a que el alto nivel de paro juvenil en España es “insostenible”, tanto como la elevada segmentación entre contratos fijos y temporales en nuestro mercado laboral y apremiaba a la reforma inmediata.

El reconocimiento de las instituciones europeas no es más que constatar la situación de los jóvenes desempleados residentes en España, que se califican como grupo especialmente vulnerable con dificultades especiales para el acceso del mercado de trabajo y marcado con la lacra del desempleo; encontrándose amenazado por la pobreza y la exclusión social; agravándose en los casos en los que además concurren en la particularidad del demandante de empleo la condición de mujer o en su caso víctima de violencia de género o en su caso la condición de discapacitado, para el que los instrumentos jurídicos y económicos no han sabido dar una respuesta eficaz y contundente como más tarde se analizará.

Las entidades locales sensibles con la situación que padecen sus vecinos jóvenes ante el drama de desempleo destinan sus recursos a la ejecución de los programas nacionales y autonómicos de fomento de empleo juvenil para la reducción de la tasa de desempleo juvenil cercanas al 69% para los más jóvenes y 45% los de 20 a 25 años; sin obviar las comunidades autónomas que limitadas por su crisis financiera y económica en el año 2014 se enfrentaban al drama del desempleo juvenil en algunas provincias como Cádiz que rozaban el 70% de desempleo juvenil.

Los organismos y entidades nacionales, autonómicas y locales no solo se enfrentan al drama del desempleo juvenil sino que también deben adoptar las medidas necesarias contra la precariedad laboral de los jóvenes y su dificultad de acceso al mercado de trabajo, de bienes y servicios en general por su falta de financiación y su dificultad en la emancipación; puesto que los

gobiernos nacionales sucesivos han adoptado políticas tradicionales de incentivación de la flexiseguridad en el trabajo así como las políticas de bonificación e incentivación de ayudas en el fomento de la contratación con especial determinación para los colectivos con mayor dificultad de acceso al mercado de trabajo; quedándose en buenos propósitos los objetivos de la medidas que se han dispuesto en gran medida con uso y abuso del Real Decreto Ley, evitando y no persiguiendo así el dialogo con los interlocutores sociales y sin alcanzar un pacto de estado con todas las fuerzas políticas así como los organismos empresariales y sindicales más representativos con el fin de conseguir reformas estructurales y de hondo calado en nuestro país que acometieran el gran reto del desempleo juvenil que frustra los sueños y expectativas de nuestros jóvenes, en algunos casos arrojándolos a la única vía de la emigración para conseguir un empleo de calidad y en otros de los casos, en la gran mayoría frustrando sus expectativas y desvalorando el gran activo que suponen para un país consiguiendo el retraso de la emancipación y con ello del envejecimiento exponencial del país que estamos sufriendo en la época reciente.

La prueba definitiva para conocer la situación real del desempleo es el estudio de los indicadores y de las estadísticas publicadas en el que las cifras son elocuentes del fracaso de las medidas, ni siquiera la precarización laboral es capaz de lograr que se alcancen unos niveles normales de ocupación entre la población joven.

El diagnóstico del problema, su causalidad, naturaleza, origen y fundamentos nos llevan a conocer la situación de los jóvenes demandantes de empleo y nos permite a través del estudio, acometer con coraje y valentía el estudio de las medidas acordadas, su eficacia jurídica y proponer las medidas necesarias para frenar la elevada tasa de desempleo juvenil en España.

Retomando una frase del padre de la computación moderna, Alan Turing que "Sólo podemos ver poco del futuro, pero lo suficiente para darnos cuenta de que hay mucho que hacer", en efecto lo poco que podemos ver de nuestro

futuro es una hipótesis a partir de los hechos ciertos del presente y estos son desalentadores para nuestros jóvenes.

Precisamente esa facultad que tenemos de poder advertir los riesgos de nuestro futuro a través de la observación del presente nos ha de permitir cambiarlo a través del estudio y la reflexión. El futuro que se presenta con las medidas actuales para nuestros jóvenes supone admitir la existencia de un tasa de desempleo juvenil superior al 66,09% del desempleo estatal, implica permitir que nuestros jóvenes no puedan acceder a una formación profesional adecuada a sus expectativas, conlleva reconocer que la crisis financiera y económica de nuestro país que tiene como una de sus causas la burbuja inmobiliaria y el desinfe del sector de la construcción como principal actividad que determine el futuro de los jóvenes.

La única solución accesible a nuestros jóvenes ha sido la emigración a otros países con la esperanza de alcanzar un puesto de trabajo acorde a sus capacidades y sinergias para las que se había formado superiormente en nuestro país, que este había sido incapaz de ofrecerle una demanda de trabajo acorde con las expectativas que generaba. Esta solución no se acepta, no podemos conminar a nuestros jóvenes, no podemos perder el activo que supone para el país y no podemos dejar de desaprovechar la inversión en formación de calidad que se ha realizado.

Esta obra pretende analizar y llegar a la conclusión de que el desempleo juvenil tiene solución haciéndose las preguntas adecuadas, estudiando la definición de los conceptos de los elementos e indicadores del empleo juvenil, del estudio de las medidas y del marco jurídico, así como de las competencias asumidas y desarrolladas de la eficacia de las medidas del marco institucional, del fomento de la participación de los interlocutores sociales en la apuesta por un sistema económico productivo solido con justicia social, con una economía sostenible basado en la coordinación de los órganos y medidas al amparo de los instrumentos que nos ofrece la economía social.

**PARTE GENERAL DE LA POLITICA DE EMPLEO  
JUVENIL**





## **TÍTULO PRIMERO: ASPECTOS GENERALES DEL EMPLEO.**



## **CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS DEL EMPLEO JUVENIL.**

### **1. El joven, empleo y desempleo juvenil, actividad e inactividad.**

La Real Academia Española define a la juventud como “Edad que se sitúa entre la infancia y la edad adulta”, al hacer esta definición, contempla la juventud desde un punto de vista biológico sin embargo VILLA SEPÚLVEDA<sup>2</sup> considera que el concepto de juventud es mucho más amplio, juventud es una condición social, es desde luego una cuestión biológica pero también presenta aspectos psicológicos irrenunciables, aspectos psicológicos que han llevado a considerar la juventud incluso como una forma de ser y en este sentido la ha definido GOMEZ RODRIGUEZ<sup>3</sup> como “como una manera de ser en sí, válida sin sujetarla a criterios de maduración o integración, más bien como la esencia mutable socialmente construida. Culturalmente, única e irrepetible en el lugar y en el momento histórico”.

A nosotros desde un punto de vista sociológico aplicada a el jurídico, nos interesa la juventud como condición social que permite el estudio de un grupo de personas caracterizadas por su edad, pero para alcanzar esa definición debemos considerar a la Juventud como proceso que linda con la niñez en el aspecto biológico y proceso social, y transita hacia la adultez.

Así la cultura occidental entiende que la juventud se inicia cuando las personas adquieren capacidad reproductiva manifestadora de una madurez sexual suficiente que les hace abandonar la niñez y termina cuando la persona

---

<sup>2</sup> VILLA SEPÚLVEDA, María Eugenia. Del concepto de juventud al de juventudes y al de lo juvenil. *Revista Educación y Pedagogía*. Facultad de Educación Universidad de Antioquía. Mayo-agosto. Medellín: vol. 23, 2011, núm. 60. Págs. 147-157.

<sup>3</sup> GOMEZ RODRIGUEZ, Juan Manuel. Los jóvenes y la globalización un enfoque desde el financiamiento a la Seguridad Social. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Enero a junio. 2013, Nº 16. Págs. 31-49.

adquiere la capacidad de reproducir de manera legítima la sociedad en la que han devenido.

La necesidad de madurez intelectual y volitiva que determina el inicio de la juventud ha de asimilarse con la que requiere la capacidad de obrar y por ello esta ha de situarse en aquella edad en que el joven podría emanciparse jurídicamente por primera vez, a los 16 años y ha de concluir cuando se entiende que el joven pasa a la adultez como consecuencia de la reproducción familiar esto es, la transición entre la emancipación de su familia y la formación de una nueva.

El "concepto Juventud se encuentra en constante transformación a través del tiempo, depende de elementos culturales y sociales de cada entorno. En Europa, las edades que comprende esta condición social se están alargando hasta tramos incomprensibles. Algunos autores lo consideran sólo un símbolo, una categorización artificial como describe Bourdieu" <sup>4</sup> esta transformación también se menciona en el Libro Blanco de la Comisión Europea del 2001 sobre la Juventud<sup>5</sup>, del que se conoce que dicho grupo estaba en plena transformación, juventud que accedía al empleo y fundaba rápidamente una familia.

Sin embargo, esta última edad ofrece numerosos problemas pues la edad en que los ciudadanos forman familias se ha retrasado considerablemente, pues la edad de matrimonio por ejemplo se sitúa en torno a la treintena y la maternidad se ha retrasado hasta límites inauditos.

---

<sup>4</sup> CALIDAD EMPLEO JOVEN BECARIOS Y PRÁCTICAS. Pag.6. Elaborado por Félix Taberna, Luis Campos de inPactos para el Consejo de la Juventud de España. Asesorado por Manuel Rodríguez. El Estudio Calidad Empleo Joven, Becarios y Prácticas del Consejo de la Juventud de España es un proyecto cofinanciado por el Fondo Social Europeo en el marco del programa operativo de asistencia técnica y cooperación transnacional e interregional 2014-2020.WWW. INPACTOS. COM. CONSULTORÍA SOCIAL. ESPACIO COWORKING. El Estudio Calidad Empleo Joven, Becarios y Prácticas del Consejo de la Juventud de España es un proyecto cofinanciado por el Fondo Social Europeo en el marco del programa operativo de asistencia técnica y cooperación transnacional e interregional 2014-2020.

<sup>5</sup> Libro Blanco de la Comisión europea. Un nuevo impulso a la Juventud Europea. Comisión Europea, 2004. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/youth/c11055\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11055_es.htm)

Ello nos obliga a situar la edad de finalización de la juventud más allá de los 30 pero no después de los 35, por lo que consideramos que la edad sociológica de juventud estriba entre los 16 y los 34 años.

Si bien esta es una elección de este trabajo, lógica pero particular, que no tiene por qué coincidir con el concepto de juventud que existe en otros trabajos e incluso en la realización de análisis de carácter sociológico y demoscópico, pues en muchos de ellos la juventud termina a los 25 años como edad emancipadora, pero a la vista de la realidad socio-económico española, entender los 25 años como una edad emancipadora es más una intención utópica que una realidad social.

Nuestra elección no es solitaria pues como explica MIÑARRO YANINI<sup>6</sup> la legislación social actual incide en el alargamiento de la juventud así la Disposición Transitoria novena de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, establece que "Hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento podrán realizarse contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de 30 años sin que sea de aplicación el límite máximo de edad establecido en el párrafo primero del artículo 11.2.a) del Estatuto de los Trabajadores"<sup>7</sup>.

Además la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo menciona en varias partes de su texto en las medidas destinadas a jóvenes, a estos, como los menores de 30 años elevando en determinadas ocasiones este límite a los 35 años para personas con discapacidad sin que la ley justifique porque se fija esta edad.

---

<sup>6</sup> MINARRO YANINI, Margarita. Los jóvenes frente a los riesgos profesionales: nuevos retos para su prevención. *Actualidad Laboral*. Diciembre. 2014, Nº 12. págs. 1418-1435.

<sup>7</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

Así el legislador ha querido incrementar la edad de los que considera jóvenes probablemente en atención al contexto social y económico dado que en la Ley 3/2012 liga este incremento a la tasa desempleo pero no procede a justificar más allá de esta mención, esta elección.

Procedamos a continuar con la definición de conceptos fundamentales de este trabajo abordando ahora los términos empleo y trabajo.

Empleo deriva etimológicamente del termino francés “employer”, que a su vez es una derivación de un término francés antiguo denominado “empleier”, que a su vez deriva del verbo latino “implicare”, que significa “plegar en, enlazar, embrollar, enredar”, por lo que empleo remitiría a la idea de enlazamiento y de allí a contratación.

Empleo es utilizado como equivalente a trabajo por cuenta ajena sin embargo el concepto de empleo en el aspecto sociológico y jurídico es mucho más amplio.

BANYULS<sup>8</sup> alude a la importancia del contexto social para determinar la definición de trabajo pues en efecto la mera observación de la actividad de trabajo no permite definirlo sin conocer las relaciones sociales que la fundamentan.

Así definimos trabajo, desde un puro entendimiento gramatical, como aquel esfuerzo humano<sup>9</sup> que produce una transformación de la realidad social

---

<sup>8</sup> BANYULS, Josep et al. *Economía laboral i polítiques de ocupació*. Primera Edición. Valencia: Publicacions Universitat de Valencia. 2005.

<sup>9</sup> Marx ahonda en el concepto de esfuerzo acudiendo a la definición de fuerza laboral como “el conjunto de facultades físicas y mentales que se dan en el cuerpo de un hombre, su persona viviente y que pone en acción para producir cosas útiles” tomado de RUESGA BENITO, S.M., LASIERRA ESTEBAN, J.M., PEREZ ORTIZ, L., PEREZ TRUJILLO, M., DA SILVA BICHARA, J. *Economía del Trabajo y política laboral*. RUESGA BENITO, Santos Miguel (Coord.). Primera Edición. Madrid: Ediciones Pirámide. 2012.

al producir bienes o servicios con valor económico y que puede estar o no retribuido con un salario.

Bien en efecto ni todo lo considerado gramaticalmente como trabajo ha de ser retribuido, pues puede serlo a título de solidaridad, ni ha de ser definitoriamente un trabajo por cuenta ajena, pudiéndolo ser por cuenta propia.

En efecto y retornando a Banyuls, este establece cuatro criterios fundamentales para la clasificación de las actividades de trabajo: 1. Los principios que regulan y orientan la actividad de trabajo (Interés individual, solidaridad, afectividad, jerarquía...). 2. La apropiación del producto de trabajo o la distribución de las rentas generadas en su producción y venta. 3. La propiedad de los medios utilizados para trabajar. 4. El control de las decisiones sobre la organización de la actividad productiva.

Así podemos diferenciar el trabajo productivo del mercantil, pues en el primero se regirá o por un criterio de altruismo o reciprocidad, en el que la apropiación del producto de trabajo o la distribución de las rentas generadas en su producción y venta sea realizada por la familia o la comunidad, esta será a su vez propietaria de los medios utilizados para trabajar y tendrá la facultad de controlar las decisiones sobre la organización de la actividad productiva.

El trabajo mercantil se regirá por un interés propio de remuneración, en el caso del trabajo asalariado el empresario será el propietario del producto del trabajo que lo venderá para obtener un beneficio con el que retribuir al trabajador con un salario, también será propietario de los medios de producción y controlará las decisiones sobre la organización de la actividad productiva. El Autónomo será propietario del producto de su trabajo que venderá para obtener un beneficio siendo propietario de los medios de producción con pleno control en la toma de decisiones sobre la organización de la actividad productiva.

Sin embargo, si acudimos a un concepto jurídicamente estricto de trabajo hemos de desechar el trabajo no retribuido y el no realizado por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario. En efecto los límites del concepto jurídico de trabajo que impone el Artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores <sup>10</sup> exigen unas notas personalidad, ajenidad, retribución, dependencia e integración del trabajador asalariado en la organización empresarial, que han de excluir necesariamente al trabajo por cuenta propia.

No obstante, el empleo entendido como empleo mercantil como ya hemos visto, es propio del trabajo por cuenta propia si existe dependencia (no existe ajenidad) y el trabajo por cuenta ajena, si bien excluye el trabajo no retribuido o social (colaboración social).

Por ello cuando hablamos de empleo juvenil nos estamos refiriendo al esfuerzo humano retribuido que produce una transformación de la realidad social al producir bienes o servicios con valor económico realizado por quienes tienen 16 años o más y menos de 35 años.

Tras el análisis de los conceptos básicos relacionados con el ámbito juvenil y laboral corresponde a emprender, la definición de carácter más económico que social, que contribuyen al estudio de la cuestión juvenil muchas veces de forma estadística, como son los conceptos de la actividad, inactividad, empleo u otros conceptos, generalmente relacionados con la Encuesta de Población Activa.

Así Población activa es el conjunto de personas que o bien tienen empleo remunerado o lo buscan activamente. Por tanto, cuando hablamos de Población activa joven debemos de concretar que es el conjunto de los

---

<sup>10</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)



menores de 35 años que o bien tienen empleo remunerado o lo buscan activamente.

Los conceptos de actividad e inactividad responden a una necesidad estadística de conocer quienes trabajan, o no, los que buscan trabajo y todos los que pueden trabajar, se estudian en una ciencia específica cómo es la Economía y concretamente a través de estadística laboral que nos permite analizar con certeza la situación del mercado del trabajo.

La población inactiva juvenil es el anverso de la moneda de la juventud española, donde esta situación de la población juvenil, nos preocupa y motiva de parte de nuestra tesis, son aquellos jóvenes que, con menos de 35 años, ni trabajan, ni tienen la voluntad de buscar trabajo o bien no pueden hacerlo, se engloban en esta situación muy diversas formas de convivencia, desde amas de casa, estudiantes o bien meros rentistas.

El desempleo juvenil es la parte de la población activa juvenil que no encuentra empleo, se trata de aquella parte de la población activa que es menor de 35 años busca trabajo, ya sea por primera vez o no, y no lo consigue.

El Desempleo se ha clasificado tradicionalmente en cuatro clases, como:

- a. desempleo cíclico, que se da en épocas de crisis o recesión y que no suele extenderse en el tiempo,
- b. estacional que depende de las fluctuaciones entre oferta y demanda de empleo que se producen en las estaciones del año.
- c. friccional surgido por los desacuerdos entre empleado y empleador
- d. estructural el más grave de todos que supone un desajuste entre oferta y demanda de carácter grave y permanente.

Otros conceptos estadísticos son: la tasa de actividad juvenil como el cociente resultante entre la población activa menor de 35 años y la población en edad de trabajar menor de 35 años que permite conocer la proporción de la población en edad de trabajar que es activa; la tasa de paro como el cociente resultante entre el número de parados menor de 35 años (resultante

de restar a la población activa el número de ocupados) y la población activa menor de 35 años que permite conocer la proporción de la población activa que está parada; o la tasa de ocupación como el cociente resultante entre el número de ocupados menor de 35 años (resultante de restar a la población activa el número de parados) y la población mayor de 16 años y menor de 35 años que permite conocer la proporción de la población en edad de trabajar que tiene un empleo remunerado.

También tienen determinada relevancia estadística las tasas de asalarización que indica cual es la proporción de ocupados con una relación de trabajo asalariado, temporalidad que indica la proporción de asalariados con trabajo temporal, feminización del empleo que indica la proporción de mujeres ocupadas sobre el total de ocupados o distribución sectorial del empleo entre otras.

## **2. El aspecto subjetivo del empleo juvenil: el trabajador y el autónomo.**

El aspecto subjetivo del empleo lo conforman los trabajadores y los autónomos, los cuales están sujetos a un régimen jurídico concreto, así los trabajadores se rigen por la legislación laboral entre cuyas normas destaca RDL 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430), y los autónomos se rigen por el Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

El trabajador no puede ser menor de 16 años como regla general ex artículo 6.1 del ET<sup>11</sup>., si bien excepcionalmente podrán trabajar los menores de 16 años como establece el artículo 6.4 del ET<sup>12</sup>.: “La intervención de los menores de dieciséis años en espectáculos públicos sólo se autorizará en casos excepcionales por la autoridad laboral, siempre que no suponga peligro para su salud física ni para su Formación Profesional y humana; el permiso deberá constar por escrito y para actos determinados, si bien tal autorización ha de estar sujeta a ciertos límites y condicionantes que impone el propio artículo, así el primero y más fundamental es la excepcionalidad, pues el legislador quiere subrayar que el trabajo de los menores de 16 años no es algo ordinario sino extraordinario” en la línea de protección que establecen los convenios internacional en materia de derechos humanos firmados por España<sup>13</sup>; otro de los límites es la necesidad de previa autorización laboral competente, por escrito y que se dirigirá a permitir actos concretos, condicionando que no se ponga en peligro, ni la salud física, ni la Formación

---

<sup>11</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

<sup>12</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

<sup>13</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, firmada y ratificada por España, donde si bien no se establece una prohibición del trabajo infantil, si se indica en el Artículo 32, una serie de limitaciones que han de ser entendidas en consideración a los derechos a la educación primaria contenidos en el mismo convenio (art 28 y 29), el derecho a un nivel de vida adecuado (art27), a la Seguridad Social (art 26) y al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes (art 31): “Artículo 32 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para garantizar la aplicación del presente Artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente Artículo.”

Profesional o humana del menor y el control necesario de que la solicitud, que sea realizada por los representantes legales del menor y con su consentimiento cuando no tenga suficiente edad para ello.

Si bien los trabajadores menores de edad presentan limitaciones a la hora de desempeñar su trabajo, así no podrán realizar trabajos nocturnos ni actividades o puestos declarados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas como insalubres, penosos, nocivos o peligrosos. (Art 6.2 ET), tampoco podrán realizar horas extraordinarias (art 6.3 ET).

Asimismo, se requiere como regla general capacidad de obrar para contratar un trabajo, capacidad que desde luego tendrán los mayores de edad no incapacitados y los menores de edad emancipados (art 314 CC), así como los menores de dieciocho y mayores de dieciséis años, que vivan de forma independiente, con consentimiento de sus padres o tutores, o con autorización de la persona o institución que le tenga a su cargo. (Art 7 ET).

También podrán trabajar las personas con capacidad limitada, menores o no, si su representante legal les autoriza expresa o tácitamente para realizar un trabajo, pudiendo por tanto ejercitar los derechos y cumplir los deberes que se deriven de su contrato y para su cesación. (Art 7 ET).

Cuestión menos serena es la de la capacidad en los autónomos, si bien no se establece como en el caso del Estatuto de los trabajadores una capacidad general para contratar, si se realiza prohibición de trabajar para los menores de 16 años en el Artículo 9 LETA: " Los menores de dieciséis años no podrán ejecutar trabajo autónomo ni actividad profesional, ni siquiera para

sus familiares.”, sin embargo, se remite al régimen del ET<sup>14</sup>. Art 6.4 para los menores de 16 años.

Si hemos de entender que el mayor de 16 y el menor de 18 años puede ser autónomo, no presenta la misma comprensión el régimen de afiliación de la Seguridad Social quien exige la mayoría de edad para causar alta en el RETA<sup>15</sup> pese a no establecer previsión normativa expresa en el RD.84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

Además, la edad requerida contrasta con las necesidades de capacidad que exige la naturaleza empresarial de la figura del autónomo, pues la plena disposición sobre sus bienes solo se alcanza con la mayoría de edad, el emancipado no podrá tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor sin consentimiento de sus padres y a falta de ambos, sin el de su curador (art 323 CC).

Ello supone un importante límite a la autonomía del autónomo menor de edad, pues el autónomo ha de invertir para trabajar, ha de emprender y difícilmente va a poder tomar decisiones empresariales relevantes si no es con el consentimiento de sus progenitores o curador.

En conclusión, el empleo sea por cuenta propia o ajena requiere capacidad suficiente y una edad de 16 años o superior, sin perjuicio de las limitaciones legales que la menor edad impone a quienes trabajen por cuenta propia o ajena.

---

<sup>14</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

<sup>15</sup> [http://www.seq-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm#32827](http://www.seq-social.es/Internet_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm#32827)

### **3. Trabajo como mercancía, mercado de trabajo e interpretaciones del paro.**

Antes de analizar las interpretaciones al paro que son mayoritariamente económicas, ha de realizarse un análisis sucinto del Trabajo desde el punto de vista económico y del funcionamiento del Mercado de Trabajo.

Los economistas cosifican al trabajo como mercancía, pero la tratan como una mercancía singular partiendo de que el mercado en que se vende y se compra tampoco es ordinario, pues ni el trabajo es mercancía ordinaria, ni homogénea ni su precio es cualquiera pues es simultáneamente coste de producción y renta para la mayor parte de la población, asimismo es un mercado absolutamente regulado, donde lo que se busca es equilibrar la asimetría natural que se produce en favor del empresario, protegiendo expresamente al trabajador a fin equilibrar las posiciones negociadoras de oferta y demanda.

La singularidad mercantil del trabajo se basa en algunos de sus caracteres esenciales, así en primer lugar no es una mercancía producida, natural y espontánea, sino que hay que producirlo y asimilarlo para generar bienes y servicios, asimismo la fuerza laboral requiere de costes de adaptación para su aplicación a las áreas concretas del proceso productivo.

No es homogénea, pues presenta la heterogeneidad de la propia individualidad de cada trabajador poseedor de la fuerza laboral que se vende en el mercado de trabajo, tampoco su circulación económica es transparente pues ni la información sobre la mercancía fluye de forma transparente ni está al alcance de todos los agentes que participan en el mercado de trabajo y lo mismo puede decirse respecto de la demanda.

Su precio lo constituye la renta o salario que utiliza el trabajador para reproducirse y vivir y por tanto su fijación tiende a adecuarse al nivel de vida y por tanto presenta resistencias y fricciones para flexibilizarse.

Presentan también cierta resistencia a la movilidad geográfica pues en efecto no se trata de una cosa que pueda comprarse en un punto geográfico y trasladarse a otro para su aprovechamiento o aplicación a la producción, sino que lo que tratamos son personas cuya movilidad depende de aspectos socioeconómicos y culturales.

Los economistas distinguen entre fuerza de trabajo y trabajo, el primero sería la oferta y el segundo la demanda, así la fuerza de trabajo se convierte en trabajo a cambio de una renta o salario, para la producción de bienes y servicios que se ofertan y se demandan por los titulares de la fuerza de trabajo, es decir los trabajadores, teniendo en cuenta la incidencia de los costes de regulación en la conversión de la fuerza de trabajo en trabajo, entendidos como aquellos que se producen a causa de los condicionantes de trabajo en el marco de las relaciones laborales como consecuencia de la regulación del mercado de trabajo. Asimismo, teniendo en cuenta la incidencia en la misma situación de la inversión tanto en infraestructuras físicas y económicas, como del propio capital humano para adecuar las características de la fuerza de trabajo al puesto productivo concreto y la Investigación, desarrollo tecnológico e innovación que es capaz de potenciar la generación de valor añadido de la fuerza de trabajo.

A lo anterior solo habría de añadir el aspecto empresarial, pues la empresa es el marco en que la fuerza de trabajo se convierte en trabajo y se dan las relaciones sociales que configuran y caracterizan al trabajo como mercancía singular.

El otro carácter fundamental es la existencia de mercado regulado como consecuencia de la exigencia histórica de los asalariados de conseguir determinados derechos laborales, que permitan la estabilidad de los trabajadores en su fuente de ingresos lo que implica la demanda de estabilidad en el empleo, rigidez salarial y cobertura social ante contingencias tales como desempleo, enfermedad o jubilación.

Así el mercado de trabajo se institucionaliza en tres niveles básicos el normativo o legislativo, el político administrativo y la interlocución social.

Analizando sucintamente los elementos del Mercado de Trabajo debemos comenzar por la Oferta entendida como aquella parte de la fuerza laboral dispuesta a la conversión de la misma en trabajo.

La oferta laboral se encuentra condicionada por factores demográficos, institucionales y económicos. Desde luego que los demográficos son claros pues influye notablemente en la cuantificación de la fuerza laboral, conocer cuántas personas viven en un territorio determinado, cual es la dinámica de evolución de dicha sociedad a través del conocimiento de la tasa natural de crecimiento de la población<sup>16</sup> modificada por el saldo migratorio.

También se encuentra condicionada por factores institucionales tales como la edad mínima para acceder al empleo o la capacidad para asumirlo determinando a través de estos condicionantes la población dispuesta a trabajar y, que efectivamente puede hacerlo, el número de horas diarias semanales que pueden trabajarse y que el empleado está dispuesto asumir y sus cualidades desde el punto de vista de la demanda de trabajo.

Pero no solo afectan estos condicionantes institucionales en el mercado de trabajo, afectan también elementos tales como la oferta de empleo público, las garantías y derechos laborales impuestos por el legislador, las políticas activas y pasivas de empleo, la política educativa etc.

Los factores socioeconómicos también influyen en la oferta tales como aspectos culturales, que influyen en el nivel de formación del empleado, la relación entre tiempo de trabajo y tiempo de ocio, la importancia que se otorga al trabajo retributivo de tipo doméstico, etc.

---

<sup>16</sup> Nacimientos menos defunciones.



La demanda de trabajo como elemento del Mercado de trabajo se explica desde la óptica de tres niveles distintos interrelacionados entre sí: El nivel mercantil revelador del hecho de la empresa como marco donde se desarrollan las relaciones laborales; el nivel tecnológico como revelador del valor de productividad y el cálculo de los costes de producción, influenciado por la inversión e innovación tecnológica; y el nivel de regulación institucional, que se aborda desde varios puntos de vista, empezando por la propia política empresarial, que si bien no presenta sanción inmediata si resulta un condicionante específico de actuación empresarial que influye en el trabajo, la regulación externa de carácter laboral, que establece condicionantes necesarios en un mercado absolutamente regulado y que protege al trabajador frente al empresario y por último, la influencia de la política de fomento de empleo sobre la demanda de empleo.

Otro de los elementos del mercado de trabajo es la remuneración denominada renta o salario y que viene determinada institucionalmente por el establecimiento de un salario mínimo, el pago de los seguros sociales del trabajador, así como su formación; por parte de la oferta viene determinado por una voluntad del trabajador de poder cubrir con él sus necesidades vitales y las de su familia influenciado por su contexto sociocultural y el precio de los bienes y servicios que demanda el asalariado y por parte de la demanda viene determinado como coste laboral constitutivo de los costes de producción de los bienes y servicios.

Así la oferta plantea sus necesidades salariales en base a sus necesidades y expectativas vitales, así como a las de su familia y la demanda buscará el abaratamiento de los costes de producción a través de un abaratamiento de los costes laborales dentro de los límites marcados por el nivel institucional.

Por último, el restante elemento del mercado de trabajo es la productividad, determinante de precio de los salarios y de la propia demanda de trabajo entendida como la relación entre la producción real y los recursos utilizados para obtenerla.

La productividad influye positivamente en el incremento salarial y el aumento del nivel de vida de las sociedades modernas, permite incrementar la competitividad y la demanda de empleo.

El crecimiento de la productividad viene determinado por la calidad de la población activa, entendida de acuerdo a sus cualidades en las que es determinante la formación y la experiencia; la cantidad de bienes de capital por hora de trabajo y la eficiencia en la combinación de trabajo, capital y otros factores como los tecnológicos, los aspectos institucionales o las economías de escala.

Con los conocimientos del funcionamiento del Mercado de Trabajo podemos tratar las distintas interpretaciones que se han ofrecido del desempleo en el estudio económico.

La interpretación convencional o neoclásica considera parte de la máxima de que toda oferta genera su propia demanda, así todo lo producido será vendido por tener asegurada su demanda atendiendo a una flexibilidad adaptativa del precio. Es una teoría que trata de dar una explicación al paro tratando de no dañar la estructura de la teoría económica contemplada desde la perspectiva clásica. Así concluyen que existe paro porque el trabajador no quiere trabajar, entendiendo que es tal su voluntad obstativa a no aceptar la flexibilización salarial, es decir trabajar por el salario que como precio se ponga a la prestación de sus servicios en el marco de la oferta de trabajo por mucho que tal cuantía no les compense.

En el marco de esta teoría podemos abordar la postura del taylorismo<sup>17</sup> que considera al trabajador como vago por naturaleza, entendiendo que la

---

<sup>17</sup> Se fundamenta en la postura de Frederick W. Taylor quien a principios del Siglo XX publicó su obra "Principles of Scientific Management". Taylor aplicaba criterio científico a la organización del trabajo dirigido a incrementar la eficiencia de los factores de producción incluyendo al obrero, así establece la división de las tareas, la organización racional del trabajo en secuencias y procesos, la medición temporal de los procesos y el pago de primas como motivación para el trabajo.

única forma de que trabajen es ofreciéndoles un estímulo monetario dado que el trabajo en sí, para ellos carece de estímulo alguno.

En respuesta a la anterior surge la interpretación Keynesiana que considera que el paro se origina por la insuficiencia de la demanda efectiva de productos y bienes, así los empresarios solo producen aquellos bienes y servicios finales con la esperanza de que sean demandados por los consumidores. Si lo producido no se consume, se produce reducción de la producción y de la inversión y consecuentemente paro. Así la única solución a esta situación es la reactivación económica a través de políticas públicas de gasto.

La interpretación tecnológica parte de la premisa de que el empresario en aras de aumentar la productividad y sus beneficios sustituye mano de obra humana por una inversión en tecnología que incremente la productividad y reduzca las necesidades laborales.

Esta teoría en sí, es complementaria con la interpretación neoclásica del desempleo, en cuanto la concepción neoclásica del mercado de trabajo, de la que ambas descienden, considera trabajo y tecnología como factores de producción que mediante un proceso mecánico se transforman en producción y cuya cuantía y tamaño depende de forma directa de las exigencias técnicas de la función de producción.

Esta teoría que no considera al trabajador más que como un mero factor de producción obviando el especial condicionante de las relaciones laborales ha sido tildado por autores como FINA SANGLAS<sup>18</sup> como de "aberrante".

Por otra parte la sustitución del hombre por la máquina es una constante histórica desde la revolución industrial, si bien el hecho tecnológico ha producido una nueva realidad fáctica que exige nuevos empleos relacionados

---

<sup>18</sup> FINA SANGLAS, Lluís, *Mercado de Trabajo y Políticas de empleo*. Colección de Estudios. Primera edición. Madrid: Consejo Económico y Social. 2001. Pág. 19

precisamente con la aplicación y desarrollo tecnológico con lo que no puede despreciarse la tecnología como creadora de paro cuando también produce nuevos empleos.

Por último la interpretación política parte del concepto de paro como efecto disciplinante de las clases dominantes sobre las clases trabajadoras de tal forma que una situación de pleno empleo produciría conflictividad política al exigir las clases trabajadoras una mejora en las condiciones de trabajo y en sus salarios, lo que no ocurre si existe la amenaza del desempleo de tal forma que las clases trabajadoras se esfuerzan en mantener su empleo o acceder a uno estableciendo una menor exigencia sobre su salario o sus condiciones laborales.

De esta forma las clases dominantes utilizarían tal amenaza para controlar a las masas trabajadoras y ampliar de forma constante su dominio con aprovechamiento de las situaciones económicas, exigiendo las políticas de flexibilización laboral y salarial y desregulación del mercado de trabajo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA.**

Es importante mirar al pasado para comprender nuestro presente, sobre todo cuando nuestro presente a veces parece inexplicable. Hablar de paro en este país no es una novedad, se trata de la constatación de una tradición de miseria apenas alterada con breves periodos de crecimiento y estabilidad económica.

Los primeros datos estadísticos regulares que se tienen proceden de la etapa republicana en que el paro y sus consecuencias eran ya bien conocidas y constituían reclamación social de las fuerzas sindicales y progresistas.

### **1. Segunda República.**

Las primeras cifras oficiales proceden de 1933<sup>19</sup> y señalan que en 1931 había 389.000 trabajadores desempleados, en 1933 la cifra se incrementaría a 620.000 y alcanzaría las 802.322 personas en junio de 1936. No obstante, eran cifras que no alcanzaban al 10 por ciento de la población activa lo que en comparación con otras economías nacionales que alcanzaban cifras del 25% como Alemania o del 15% como Gran Bretaña, la situación no era desesperada, si bien la falta de medidas de asistencia al parado si hacían la situación muy angustiosa para quien se encontraba en tal situación, produciendo verdaderas bolsas de población abocadas a la conflictividad social.

No obstante, esta cifra podría haber sido mayor si en años anteriores no se hubiera producido migraciones masivas de españoles. Si bien justo durante la Segunda República se incrementó la repatriación de españoles

---

<sup>19</sup> EGEA BRUNO, Pedro María. La coyuntura económica de 1930 en España: reformar en crisis (II), los efectos. *Anales de Historia Contemporánea. Revista de la Universidad de Murcia*. Septiembre. Murcia: 2003, nº19. Págs. 415-434.

(118.000 entre 1931 y 1935) lo que unido al crecimiento entre 1920 y 1930 de la población en un 1,06 (supuso un incremento en la masa laboral de 412.000 personas) y a la crisis interna caracterizada por un descenso de la producción, produjeron un trastorno del Mercado de Trabajo.

EGEA BRUNO<sup>20</sup> califica este paro como estructural, propio de una economía atrasada considerando que el 67% del desempleo se concentraba en el campo, constituyendo un mal crónico que dependía de dos hechos fundamentales el latifundio y el monocultivo. Si bien es cierto que la política económica ayudo a empeorar la situación. En general la política republicana provocó retraimiento de la iniciativa empresarial, pero en especial algunas medidas como la Ley de Términos Municipales, que prohibía la contratación de mano de obra de municipios limítrofes mientras quedasen desempleados en el propio y la paralización de la obras públicas ayudaron a incrementar significativamente el desempleo.

El segundo sector más afectado por el desempleo era la construcción y el tercero, aunque con bastante diferencia la siderurgia y la metalurgia.

Durante la época republicana se adoptaron algunas medidas de lucha contra el paro o al menos de carácter paliativo contra sus efectos, así creó la Caja Nacional del Seguro contra el Paro Forzoso y se redujo la jornada de trabajo.

Sin embargo, la caja nacional tuvo éxito matizado en cuanto se limitó a subvencionar a las sociedades obreras que practicaban el seguro contra el paro, solo podrían acogerse aquellas entidades en las bonificaciones a sus asociados en paro no excediesen del 60 por ciento de su salario ordinario, ni podía superar los sesenta días, ni beneficiarse obreros que cobrasen más de 6.000 pesetas anuales, y era necesario haber cotizado durante los seis meses

---

<sup>20</sup> EGEA BRUNO, Pedro María. La coyuntura económica de 1930 en España: reformar en crisis (II), los efectos. *Anales de Historia Contemporánea. Revista de la Universidad de Murcia*. Septiembre. Murcia: 2003, nº19. Págs. 415-434.

anteriores. Estas limitaciones hicieron que en 1933 solo atendieran a 6.000 desempleados de 500.000.

Cuando la situación de incremento de paro era francamente notoria se trató de paliarlo con un incremento de las obras públicas con planes de enlaces ferroviarios, realizaciones hidráulicas, reforma urbana y construcción de carreteras, todos ellos insuficientes para detener la tendencia negativa.

## **2. Guerra Civil y años 40.**

La Guerra Civil supuso la destrucción y paralización de la economía cuyos restos se orientaron durante la contienda al esfuerzo bélico. La situación desesperada de la Republica llevó a acabar con la práctica totalidad de las reservas del Banco de España e incluso a realizar incautación de materiales preciosos en un clima de practica excepcionalidad donde la inflación alcanzó límites insospechados. No es de extrañar que el PIB mostrara en 1939, niveles de 1922<sup>21</sup>.

Como consecuencia de la Guerra Civil se produjo una crisis demográfica sin precedentes, los fallecidos durante la contienda, la situación de miseria y pobreza, las emigraciones al exterior en los años posteriores produjeron una situación de demografía insostenible que incidió sobre el factor económico.

Sin conocimiento de datos fiables y específicos del desempleo si puede afirmarse que durante los años 40 se produjo una caída de la producción industrial y una depresión agrícola sin precedentes en base a la aplicación de política económicas de autarquía e intervencionismo y sin sujeción a los principios económicos modernos más fundamentales que provocaron un incremento de la economía sumergida. Precisamente las políticas autárquicas

---

<sup>21</sup> Una ampliación de la financiación de los bandos durante la Guerra Civil puede encontrarse en: BARCIELA LÓPEZ, Carlos. La economía y la guerra. *Pasado y Memoria, Revista de Historia Contemporánea*. Universidad de Alicante. Alicante: 2009, nº 8. Págs. 13-34

y la situación política internacional llevaron a España a una etapa de aislacionismo en lo económico que llevó a una crisis de comercio exterior sin precedentes<sup>22</sup>.

### **3. Años del desarrollo 1950-1973.**

Tras la Segunda Guerra Mundial, al igual que España, Europa quedó destruida económicamente, si bien la recuperación fue mucho más rápida en el resto de Europa que en España. Tras la reconstrucción, Europa occidental entró en un periodo de intenso crecimiento económico y alta creación de empleo, con tasas de inflación moderadas y con estabilidad fiscal y en la balanza de pagos.

España asumió hasta la década de 1960 un modelo económico autárquico que presentaba como objetivos centrales el autoabastecimiento y la sustitución de importaciones, pero este modelo influenciado por la ideología franquista se hizo insoportable en la década de 1960 al no poder hacer frente el sistema, con la exportaciones tradicionales agrícolas, la financiación de las importaciones indispensables, situación a la que acompañó un periodo fuertemente inflacionista que hizo al gobierno franquista solicitar ayuda internacional, principalmente del Fondo Monetario Internacional que obligó a España a asumir medidas de saneamiento financiero público, adopción de un tipo de cambio realista y eliminación de barreras comerciales internas y externas.

Tal eliminación de barreras comerciales, una tímida liberalización y aperturismo de la economía, una vez superados obstáculos institucionales e ideológicos internos permitieron a España aprovecharse de este clima de desarrollo económico y abrirse internacionalmente, experimentando un

---

<sup>22</sup> JIMENEZ JIMENEZ, Juan Carlos. Las consecuencias económicas de la guerra civil. *Revista de Historia Económica*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. Año V: 1987, Nº 1. Págs. 121-132.



crecimiento intenso en los años 60 y 70 de la demanda y la producción, apoyada en una intensa capitalización que permitió una importante industrialización, urbanización y modernización del país en clima transición hacia una economía abierta, desarrollada y moderna.

Tal y como destaca Fina Sanglas<sup>23</sup>, el crecimiento del empleo fue inferior al crecimiento natural de la población lo que en los inicios del desarrollo económico supuso un crecimiento tímido del empleo que se fue acelerando conforme la apertura de la economía fue mayor, lo que si se observa en esta época es un cambio en la estructura sectorial del empleo, así la agricultura disminuyó del 43 % en 1960 al 23, 4% en 1975, y se incrementó de forma muy acusada el empleo en construcción, industria y servicios muy ligado al desarrollo de las grandes urbes industriales.

No obstante, se produjo un crecimiento del empleo considerable, ligado a un desarrollo económico que por primera vez permitió la inversión extranjera y el desarrollo de proyectos empresariales novedosos, aunque no es menos cierto que la estructura empresarial predominante de la época venía caracterizada por empresas de poco tamaño, con escasa innovación y nivel tecnológico.

El mercado de trabajo fuertemente intervenido por el Estado, ofrecía ventajas muy importantes al empresario con salarios moderados y nula conflictividad social, para empezar los sindicatos libres estaban prohibidos (en su sustitución operaban los sindicatos verticales que incluían a capital y trabajo), los salarios venían fijados nominalmente de modo que creciesen un poco por encima de la inflación, la negociación colectiva se hacía siempre con manifiesta desigualdad y el derecho a la libre asociación, conflicto colectivo y la huelga no estaban reconocidos como derechos.

---

<sup>23</sup> FINA SANGLAS, Lluís, *Mercado de Trabajo y Políticas de empleo*. Colección de Estudios. Primera edición. Madrid: Consejo Económico y Social. 2001. Pág. 19

#### **4. Desequilibrios en los años setenta y ochenta.**

Los salarios nominales y los costes laborales alcanzaron un elevado coste fundado por una parte en la alta demanda de trabajo durante la parte alcista del ciclo y por otra en una alta inflación mundial.

Se comenzaron a producir determinados cambios políticos en favor del trabajador que se encontraba más protegido coincidiendo con las tensiones sociales y políticas de los estertores del franquismo y la transición a la democracia, con un nuevo modelo de sindicato, los denominados ilegales que se encontraban liberados de la influencia estatal y empresarial, lo que produjo una fuerte conflictividad laboral que no se calmó hasta los denominados Pactos de la Moncloa de 1977.

Ante esta situación de incremento de los costes laborales como consecuencia de la creciente protección laboral del trabajador, la reconversión industrial, los cambios en el modelo productivo, la inestabilidad política y la inestabilidad económica provocaron una moderación de la demanda, una moderación de los ingresos y beneficios, un incremento fiscal y un crecimiento de los costes de la energía principalmente a consecuencia de la crisis del petróleo de 1973 y de las materias primas que llevaron a muchas empresas a quiebras, cierres patronales y despidos colectivos incrementándose el paro en España.

ARGANDOÑA<sup>24</sup> explica que "las empresas iban de shock en shock: hoy suspendía pagos un cliente, acentuando la exposición financiera de la empresa; mañana, una huelga paralizaba la fábrica durante unos días; al otro, los precios de las primeras materias volvían a subir; luego, los pedidos se retrasaban, se incrementaban los costes de la seguridad social, una

---

<sup>24</sup> ARGANDOÑA RAMIZ, Antonio. *Una historia de desempleo en España. Documento de Investigación nº238. Catedra "Economía y Ética".* Primera edición. Barcelona: IESE Universidad de Navarra. 1999. Pág. 17.

algarada sindical aumentaba la incertidumbre sobre el futuro del negocio ... La formidable destrucción de empleo de aquellos años debió ser la continua reacción de las empresas a esa crisis duradera.”

Así el paro juvenil (solo se han obtenido datos de jóvenes menores de 25 años) también se incrementó de forma exponencial pasando de 300.000 desempleados jóvenes en 1976 a 1.400.000 en 1985, pasando la tasa de paro juvenil de cerca de un 10% a un 47%.

## **5. Ingreso de España en la Unión europea y recuperación 1986-1991.**

Tras más de una década de crisis económica, la entrada en la Unión Europea actuó de gatillo para acelerar el crecimiento de una economía muy debilitada y graves desequilibrios internos.

Así, la política económica se dirigió a controlar la inflación gracias a la ejecución de medidas restrictivas en materia salarial y monetaria, la reducción del desequilibrio exterior y el control del déficit público.

A este ciclo de crecimiento contribuyó la estabilidad de los mercados de divisas y materias primas que impulso el crecimiento del comercio exterior, la confianza que otorgó la adhesión a la Unión Europea y la llegada consecuente de la inversión extranjera, a la postre se registraron crecimientos del PIB del 4,4%.

Este clima favorable contribuyó en un incremento de la demanda interna impulsada por el consumo y la inversión, acompañando a lo anterior una generosa creación de empleo que paso a registrar un 15,85% de paro en 1990 después de haber alcanzado cifras superiores al 21% en 1986. Pese a todo este periodo no estuvo exento de ciertas debilidades que coadyuvarían a una crisis posterior, así la inflación alcista durante todo el periodo hizo alcanzar a los precios crecimientos del 7 por ciento, se incrementó el déficit público, se deterioró la competitividad exterior alcanzado cifras de grave déficit comercial y se mantuvo una política monetaria restrictiva que se

instrumentó a través de una elevación de los tipos de interés que causaron un incremento de los costes financieros en empresas y consumidores mientras de forma paralela se fomentaba una política fiscal expansiva que contrarrestaba los efectos de la anterior en cuanto a control de la inflación.

## **6. La crisis de los años 90.**

Pese a que desde 1989 era más que evidente que existía una crisis económica, la realización de grandes eventos culturales y deportivos en 1992 en España (La conmemoración del Descubrimiento de América, La expo de Sevilla y las Olimpiadas de Barcelona) ayudaron a retrasar la sensación de crisis económica que fue de gran crudeza pero de pronta recuperación.

Los desequilibrios mencionados con anterioridad coadyuvaron en el agravamiento de la situación, la sobrevaloración del tipo de cambio supuso una traumática devaluación, la caída de la demanda interna pero sobre todo de la inversión, la generalización de un clima de pesimismo sobre la economía y la falta de competitividad provocaron una recesión en el año 1993 con una caída del PIB del 1% y un incremento no observado hasta ese momento del desempleo que llegó a alcanzar el 24%.

Un cambio en la política económica dirigido a lograr la entrada en la unión monetaria permitió a España abandonar la crisis económica a través de un control del gasto público, la liberalización de sectores económicos fundamentales de la economía y la utilización de una política fiscal más favorable y el favorecimiento de las condiciones fiscales lo que atrajo la inversión y encauzó un nuevo ciclo de crecimiento económico con graves debilidades que se explican a la hora exponer las causas de la crisis económica en uno de los siguientes apartados y al que me remito.

## **CAPÍTULO TERCERO. ANÁLISIS DE LA ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA. CRISIS 2007-2015 (4T).**

En el presente capítulo se analiza las cifras el desempleo juvenil para un buen diagnóstico de la situación y de la evolución de las medidas acordadas a lo largo de los años de la crisis económica y financiera vivida y su relación con la situación anterior y actual a la crisis. Se estudia las estadísticas publicadas trimestrales más actuales en relación con el segundo trimestre del año 2008 a nivel estatal, si bien también se hace un estudio pormenorizado de las autonomías y del ámbito local valenciano.

### **1. La Población activa.**

La población económicamente activa es el conjunto de personas que capacitados para el trabajo, en un período de referencia dado, suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción

En atención al tamaño del período de referencia podremos hablar de situaciones habituales o coyunturales. En la EPA<sup>25</sup>, se ha optado por adoptar periodos cortos, siendo la semana el periodo de referencia, en atención a su carácter periódico.

La EPA<sup>26</sup> suele distinguir en la franja de población juvenil, tres segmentos: el de mayores de 16 años a menores de 20 años, el de mayores de 20 años a menores de 25 años y el de mayores de 25 años a menores a 30 años, si

---

<sup>19</sup><http://www.ine.es/dyngs/INEbase/>

<sup>20</sup><http://www.ine.es/dyngs/INEbase/>

bien como ya es usual, solo se consideran “juventud” a los menores de 25 años<sup>27</sup>.

También es de utilidad, en atención a nuestra elección considerar, el segmento que va entre los mayores de 25 a 30 años y los menores de 35 años.

Pero es más útil a nuestro entender en la clarificación de la situación hacer una individualización entre los segmentos de edad por debajo de los 25 años y los mayores de esta edad, por ello, podemos citar que el porcentaje de jóvenes menores de 25 años de población activa desde el 2002, pasa del 10,62%, al 6.5% en el último trimestre de 2015, esto a que es debido, el total de población juvenil menor de 25 años es según el 4T de la EPA del 2015, es de 1.486.800 jóvenes activos, frente a un total de 22.873.700 personas que configuran la población activa total.

En la franja de edad de más de 25 años y menos de 35 años desde el 2007 pasa del 29,8% al 28,2% en el cuarto trimestre de 2015, esto es debido a que en el 2007, el total de población de estas franjas de edad fue de 7.297.000 activos juveniles frente a un total de población activa de 22.659.900 trabajadores sin embargo ahora con la última EPA 2015 (4 T) aparece una población activa de 6.458,300 frente a un total de activos de 22.873.700 activos totales.

Por tanto, se puede citar que se ha producido una variación relevante de la población activa en concreto el 11.5% sobre la cifra anterior total de jóvenes hasta los 35 años, ósea de 7.297.000 del 2007, hasta los de ahora 6.458.300 jóvenes de la última lectura de la EPA.

---

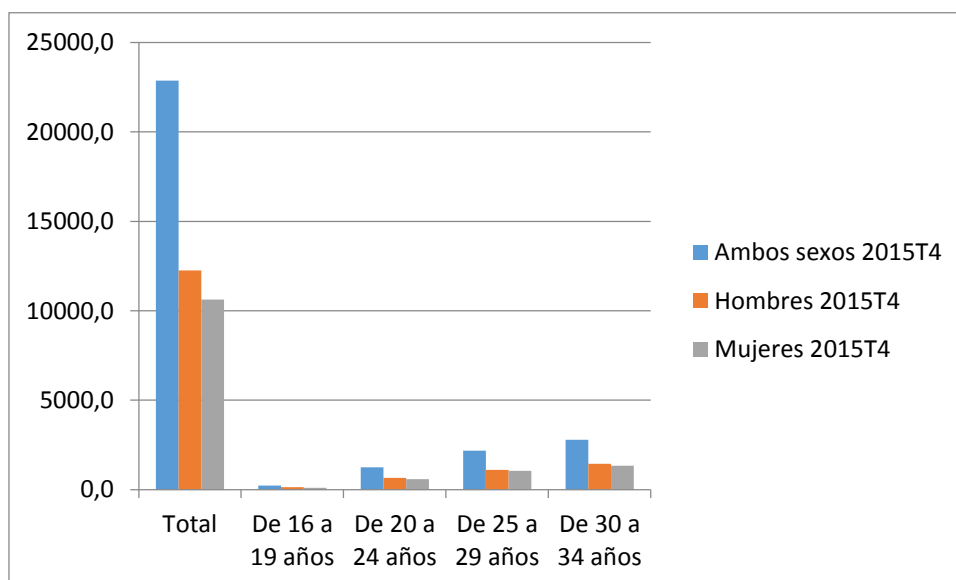
<sup>21</sup>[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595)

**Tabla núm.:1. Encuesta de Población Activa. Activos. Activos por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes. Ambos sexos (miles).**

Años	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	Valor absoluto	Porcentaje	Valor absoluto	Porcentaje	Valor absoluto	Porcentaje
	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4
<b>Total</b>	<b>22.873,7</b>	<b>100,0</b>	<b>12.250,9</b>	<b>100,0</b>	<b>10.622,8</b>	<b>100,0</b>
<b>De 16 a 19</b>	234,6	1,0	135,0	1,1	99,6	0,9
<b>De 20 a 24</b>	1.252,2	5,5	667,7	5,5	584,5	5,5
<b>Hasta 25</b>	<b>1.486,8</b>	<b>6,5</b>	<b>802,7</b>	<b>6,6</b>	<b>684,1</b>	<b>6,4</b>
<b>De 25 a 29</b>	2.173,5	9,5	1.111,4	9,1	1.062,1	10,0
<b>Hasta 30</b>	<b>3.660,3</b>	<b>16,0</b>	<b>1.914,1</b>	<b>15,6</b>	<b>1.746,2</b>	<b>16,4</b>
<b>De 30 a 34</b>	2.798,0	12,2	1.454,0	11,9	1.343,9	12,7
<b>Hasta 35</b>	<b>6.458,3</b>	<b>28,2</b>	<b>3.368,1</b>	<b>27,5</b>	<b>3.090,1</b>	<b>29,1</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

**Grafico núm.:1. Activos por sexo y grupo de edad. Valores absolutos respecto de cada sexo.**



Fuente: Elaboración propia en base de los datos de la EPA4T 2015.

Este grafico muestra perfectamente como de 30 a 34 años existe el mayor número de activos tanto de ambos sexos, como mujeres y hombre, siendo el porcentaje de estos últimos del 11,90 para los hombre y 12,70 las mujeres, en el caso de los trabajadores de 16 a 19 es al revés son las mujeres las que poseen, el 0,90 y el 1,1 los hombres.

**Tabla núm.:2. Evolución Encuesta de Población Activa. Activos. Activos por grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes. Hombres.**

Hombres	2008T4		2012T4		2013T4		2014T4		2015T4	
	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%
De 16 a 19 años	284,8	2,2	147,9	1,2	151,1	1,2	135,8	1,1	135	1,1
De 20 a 24 años	1013,6	7,7	765,8	6,1	730,4	5,9	692,9	5,6	667,7	5,5
De 25 a 29 años	1643,4	12,5	1313,8	10,4	1218,7	9,8	1180,9	9,5	1111,4	9,1
De 30 a 34 años	2032,6	15,5	1722,6	14	1653,1	13,3	1560,8	12,6	1454	11,9

En el análisis de los hombres de 30 a 34 vemos cómo va bajando el número de activos desde el 2008 hasta hoy en 3,6 puntos porcentuales.

**Tabla núm.:3. Evolución Encuesta de Población Activa. Activos. Activos por grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes. Mujeres.**

Mujeres	2008T4		2012T4		2013T4		2014T4		2015T4	
	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%	VA	%
De 16 a 19 años	212,7	2,1	115	1,2	115,1		114,1	1,1	99,6	0,9
De 20 a 24 años	862,9	8,5	695,8	6,1	656	5,9	627,9	5,9	584,5	5,5
De 25 a 29 años	1462,6	14,4	1223,3	10,4	1168,4	9,8	1109,9	10,4	1062,1	10
De 30 a 34 años	1636,6	16,1	1574,6	14	1505,6	13,3	1430,8	13,4	1343,9	12,7

En el análisis de las mujeres de 30 a 34 vemos cómo va bajando el número de activos desde el 2008 hasta hoy 3,4 puntos porcentuales.

Como podemos ver de los 16 a 35 años la población activa supone el 28,2% del total, hasta los 35 años las mujeres representan un 29,10% en relación a un su valor total de población activa representan 3,41 veces y sin



embargo los hombres el 27,5 de 3,63 veces, se puede hablar de que un tercio de la población activa está representado, por lo jóvenes menores de 35 años.

En principio una menor población activa debería facilitar una mejora en los datos porcentuales de desempleo, pero ello no siempre ha sido así, lo que ofrece una imagen de la profundidad de la crisis y su capacidad destructora del empleo.

Las razones de la contracción en tan temprana edad responde fundamentalmente a cambios en la estructura de la población, así lo reconoce en su exposición de motivos el RD.751/2014<sup>28</sup>, de 5 de septiembre, cuando manifiesta que “En cuanto a la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, debe tenerse en cuenta que, por un lado, la población joven está reduciéndose por motivos demográficos”, pero también se debe sin duda a la fuerte emigración juvenil o exilio laboral que ha hecho que muchos de nuestros jóvenes hayan abandonado el país para buscar trabajo.

**Tabla núm.: 4. Activos por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad (Miles Personas).**

	Total	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 34 años
	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4
<b>Total</b>	22.873,7	234,6	1.252,2	2.173,5	2.798,0
<b>Analfabetos</b>	81,3	0,0	1,5	2,4	5,6
<b>Estudios primarios incompletos</b>	343,5	1,3	7,7	16,5	25,8
<b>Educación primaria</b>	1.520,8	30,6	81,0	135,5	118,4
<b>Primera etapa de educación secundaria y similar</b>	6.838,0	140,7	419,0	588,7	781,5
<b>Segunda etapa de educación secundaria, con orientación general</b>	3.144,2	37,2	196,4	231,8	356,7
<b>Segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación</b>	2.243,5	20,9	209,7	267,4	320,3

postsecundaria no superior).					
Educación superior	8.702,2	3,9	336,9	931,3	1.189,7

Conviene destacar entre los trabajadores activos o el mayor número de población activa se encontraría en la Educación superior (38%), seguida de la primera etapa de la educación secundaria (29.89%), y segunda etapa de educación secundaria (13.75%), con orientación general, la que es con orientación profesional incluye educación postsecundaria no superior y por último la Educación primaria.

**Tabla núm.: 5. Activos totales por nivel de formación alcanzado, sexo y estado civil a nivel nacional (Miles Personas).**

Ambos sexos	Total	Casados/Casadas	No casados/casadas
	2015T4	2015T4	2015T4
<b>Total</b>	22.873,7	12.256,4	10.617,3
<b>Analfabetos</b>	81,3	55,2	26,2
<b>Estudios primarios incompletos</b>	343,5	226,7	116,8
<b>Educación primaria</b>	1.520,8	933,1	587,7
<b>Primera etapa de educación secundaria y similar</b>	6.838,0	3.718,5	3.119,5
<b>Segunda etapa de educación secundaria, con orientación general</b>	3.144,2	1.662,9	1.481,3
<b>Segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación postsecundaria no superior)</b>	2.243,5	1.082,0	1.161,6
<b>Educación superior</b>	8.702,2	4.578,0	4.124,2

**Tabla núm.:6. Activos por nivel de formación alcanzado, Hombres y Mujeres y grupo de edad (Miles Personas).**

	Total	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 34 años
<b>Hombres</b>					
<b>Total</b>	12.250,9	135,0	667,7	1.111,4	1.454,0
<b>Analfabetos</b>	42,1	0,0	0,4	0,0	2,5
<b>Estudios primarios incompletos</b>	207,2	1,0		7,5	17,1
<b>Educación primaria</b>	934,0	21,0	57,8	91,2	73,4
<b>Primera etapa de educación secundaria y similar</b>	4.077,4	93,1	256,8	364,5	493,1

Segunda etapa de educación secundaria, con orientación general	1.728,9	11,2	98,2	111,2	193,2
Segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación postsecundaria no superior)	1.145,4	8,5	109,5	137,8	165,5
Educación superior	4.116,0	0,4	137,8	399,2	509,3
<b>Mujeres</b>					
Total	10.622,8	99,6	584,5	1.062,1	1.343,9
Analfabetos	39,3	0,0	1,0	2,4	3,2
Estudios primarios incompletos	136,3	0,3	0,6	9,0	8,7
Educación primaria	586,8	9,6	23,2	44,3	45,0
Primera etapa de educación secundaria y similar	2.760,7	47,6	162,2	224,2	288,4
Segunda etapa de educación secundaria, con orientación general	1.415,3	26,1	98,2	120,6	163,5
Segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación postsecundaria no superior)	1.098,2	12,5	100,2	129,6	154,7
Educación superior	4.586,2	3,5	199,1	532,0	680,4

**Tabla núm.: 7. Ambos sexos comparativo años 2006 a 2015.**

Ambos sexos 4T Valor absoluto										
Años	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Total	22.874	23.027	23.071	23.360	23.440	23.377	23.225	23.262	22.660	22.015
De 16 a 19	235	250	266	263	301	344	384	497	528	530
20 a 24	1.252	1.321	1.387	1.462	1.543	1.638	1.729	1.876	1.880	1.917
-25	1487	1571	1653	1725	1844	1982	2113	2373	2408	2447

En la valoración se observa de la exposición de la evolución desde el 2006 al 2015 como los activos por sexo y grupo de edad en valores absolutos claramente en el gráfico y en la tabla como se incrementa en el 2006, y se reduce el número en el 2015, para los dos grupos de jóvenes considerados en su conjunto con los menores de 25 años.

**Tabla núm.:8. Evolución 2006-2015. Activos mujeres. Valores absolutos. Unidades: Miles Personas en resultados nacionales.**

Mujeres 4T					
Valor absoluto					
Años	2015	2014	2013	2012	2011
<b>Total</b>	10.622	10.644	10.655	10.712	10.602
<b>De 16 a 19</b>	100	114	115	115	128
<b>De 20 a 24</b>	584	628	656	696	738
<b>-25</b>	684	742	772	811	866
Años	2010	2009	2008	2007	2006
<b>Total</b>	10.483	10.271	10.147	9.679	9.344
<b>De 16 a 19</b>	147	144	213	212	213
<b>De 20 a 24</b>	775	814	863	856	875
<b>-25</b>	922	958	1076	1069	1088

Los activos se subdividen en ocupados y parados, en su conjunto número de ocupados se incrementó en 45.500 personas (31.200 personas en el sector privado y en 14.300 en el público) en el cuarto trimestre de 2015 respecto al tercero y se sitúa en (18.094.200 ocupados).

El empleo ha crecido en 525.100 corresponden al sector privado 452.000 personas y en 73.100 en el público, en los 12 últimos meses el contrato indefinido aumenta en 103.400 este trimestre, mientras que el de asalariados con contrato temporal disminuye en 63.600 personas, si consideramos la variación anual, el empleo indefinido se ha incrementado en 170.600 personas y el temporal en 335.100. El número de activos disminuye este trimestre en 25.800 hasta 22.873.700. La tasa de actividad baja siete centésimas hasta el 59,43%. En el último año la población activa ha descendido en 153.200 personas.

## **2. Tasas de paro desorbitadas.**

Según la EPA.<sup>29</sup>, la tasa de paro es el cociente entre el número de parados y el de activos. Se calcula para ambos sexos y para cada uno de ellos por separado.

Parados: personas de 16 o más años que durante la semana de referencia han estado sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente empleo. Son parados también quienes ya han encontrado un trabajo y están a la espera de incorporarse a él, siempre que verifiquen las dos primeras condiciones.

Según el Reglamento 1897/2000 de la Comisión Europea<sup>30</sup>, se consideran métodos activos de búsqueda, en las cuatro semanas anteriores a la entrevista, estar en contacto con una oficina pública de empleo con el fin de encontrar trabajo, cualquiera que sea la parte que haya tomado la iniciativa (la renovación de la inscripción por razones puramente administrativas no constituye un planteamiento activo), o con una oficina privada (oficina de empleo temporal, empresa especializada en contratación, ...) con el fin de encontrar trabajo.

Por otra parte también enviar una candidatura directamente a los empleadores, indagar a través de relaciones personales, por mediación de sindicatos, anunciarse o responder a anuncios de periódicos, estudiar las ofertas de empleo, participar en una prueba, concurso o entrevista, en el marco de un procedimiento de contratación, la búsqueda de terrenos, locales o materiales, o realizar gestiones para obtener permisos, licencias o recursos financieros para el autoempleo.

Con el estudio de las estadísticas publicadas del cuarto trimestre de la EPA se puede observar como en el cuarto trimestre del año 2007, final de los fastos de la burbuja inmobiliaria e inicio de la crisis económica y financiera, que los jóvenes menores de 20 años tenían una tasa de paro del 31,08%, los menores de 25 y mayores de 20 que tenían una tasa de paro del 15,18%, los menores de 30 y mayores de 25 años tenían una tasa del 9,82% y los menores de 35 y mayores de 30 tenían una tasa de paro del 7,61%.

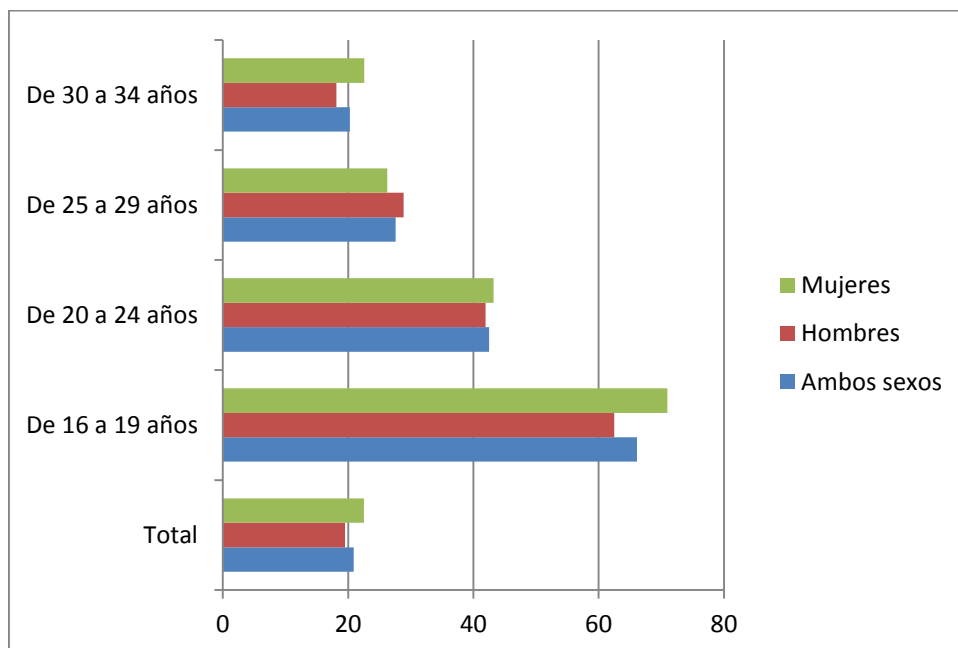
De esta situación en la actualidad y tras cierta recuperación económica nos encontramos con tasas de paro del 66,09 % (de 16 a 19 años) para el primer segmento, de 42,52% para el segundo (edades comprendidas entre 20 y 24), de 27,57% para el tercer segmento y de 20,25% para el cuarto segmento.

Los incrementos que se observan pese a la recuperación económica siguen sin tener explicación, teniendo en cuenta que se ha producido una contracción de la población activa relevante, lo que viene a destacar es el fracaso e ineficacia de las políticas adoptadas.

<b>Tabla núm.:9. Tasas de paro por sexo y grupo de edad Unidades: Tasas.</b>			
	<b>Ambos sexos</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
	<b>2015T4</b>	<b>2015T4</b>	<b>2015T4</b>
<b>Total</b>	20,90	19,49	22,52
<b>De 16 a 19 años</b>	66,09	62,49	70,97
<b>De 20 a 24 años</b>	42,52	41,93	43,20
<b>De 25 a 29 años</b>	27,57	28,85	26,23
<b>De 30 a 34 años</b>	20,25	18,11	22,57

En relación a la tasa de paro de 16 a 19 años se sitúa en un 66,09% lo que empeora todavía más con las mujeres que alcanzan el 70,97%, de 20 a 24 se sitúa el porcentaje en un 42,52%.

**Grafico núm.:2 . Paro por sexo y grupos de edad jóvenes.**



Fuente: Elaboración propia a base de datos de INE.EPA.4T.2015.

**Tabla núm.:10. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo Unidades: Miles Personas, Porcentaje.**

Años	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
	2015T4	2015T4	2015T4
<b>Total</b>	<b>4.779,50</b>	<b>2. 387,6</b>	<b>2.391,90</b>
<b>De 16 a 19</b>	155,1	84,4	70,7
<b>De 20 a 24</b>	532,5	280	252,5
<b>Menores de 24</b>	<b>687,6</b>	<b>364,4</b>	<b>323,2</b>
<b>De 25 a 29</b>	599,2	320,6	278,6
<b>Menores de 30</b>	<b>1.286,80</b>	<b>685</b>	<b>601,8</b>
<b>De 30 a 34</b>	566,6	263,3	303,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

No obstante ha de entenderse cierta mejoría en los datos actuales, si atendemos a que en el primer trimestre de 2013 se produjeron máximos del 75,63% para el primer segmento de edad de 16 a 19 años, o de 53,39% para el segundo segmento, 35,09% para el tercer segmento y 26,79% para el cuarto segmento de edad (de 30 a 34años).

**Tabla núm.:11. Tasa de paro.**

	2015T4	2007T4
<b>Total años</b>	22,37	8,57
<b>De 16 a 19</b>	69,36	31,08
<b>De 20 a 24</b>	45,26	15,18

Nota: Elaborado a partir de las cifras base de la EPA 4T 2015.

Mientras en diciembre del 2007 tenemos una tasa de paro del 8,57% el porcentaje para los menores de 25 años se estructura en 31,08% y 15,18% ahora hemos triplicado el de 20 a 24 años pasando a tener un 42,52% y de 16 a 19 años de edad pasa a duplicar casi triplicarlo también situándose en 66,09%., sin embargo de 25 a 29 años vamos a ver una tasa de paro de 27,57% y por fin si nos situamos en el segmento de 30 a 35 vemos como se normaliza la tasa de paro de 20,25%, ocupando la menor cuota los hombre menores de 35 años en 18,11%.



**Tabla núm.:12. Encuesta de Población Activa. Tasas de paro por sexo y grupo de edad. Parados 2015 4T.**

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
	2015T4	2015T4	2015T4
<b>Total</b>	20,90	19,49	22,52
<b>De 16 a 19 años</b>	66,09	62,49	70,97
<b>De 20 a 24 años</b>	42,52	41,93	43,20
<b>De 25 a 29 años</b>	27,57	28,85	26,23
<b>De 30 a 34 años</b>	20,25	18,11	22,57

Fuente: A partir de la EPA. INE. 4T. 2015

**Tabla núm.:13. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo y ambos sexos.**

Encuesta de Población Activa. Parados (Unidades: Miles Personas), Porcentaje					
Años	2015T4	2014T4	2013T4	2012T4	2011T4
<b>Total</b>	4.779,5	5.457,7	5.935,6	6.021,0	5.287,3
<b>De 16 a 19</b>	155,1	168,2	201,1	194,2	208,0
<b>De 20 a 24</b>	532,5	645,5	706,0	751,4	679,6
<b>Menor 24</b>	687,6	813,7	907,1	945,6	887,6

Fuente: A partir de la EPA.4T.2015.INE.

**Tabla núm.:14. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de HOMBRES.**

Hombres. Valor absoluto					
Años	2015T4	2014T4	2013T4	2012T4	2011T4
<b>Total</b>	2.387,6	2.823,7	3.108,8	3.212,0	2.857,7
<b>De 16 a 19</b>	84,4	85,9	113,1	107,9	119,5
<b>De 20 a 24</b>	280,0	341,4	376,6	402,6	371,5
<b>Menores 24</b>	364,4	427,3	489,7	510,5	491,0

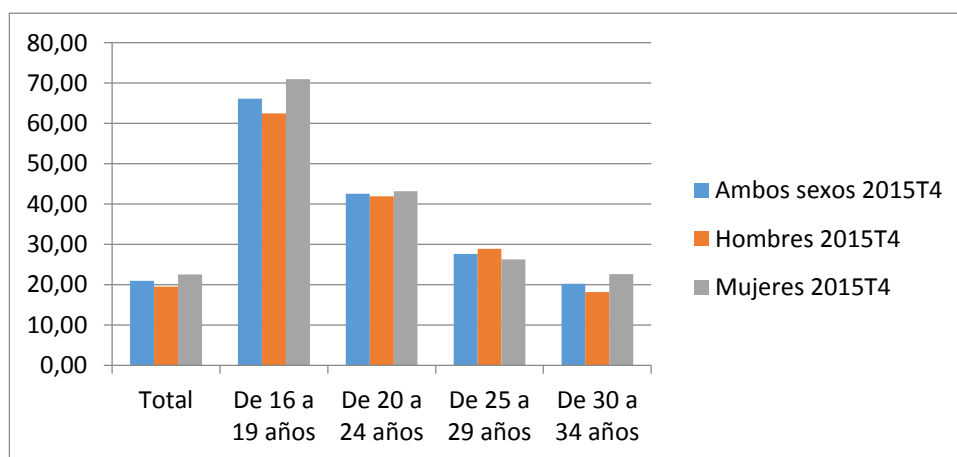
**Tabla núm.:15. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de Mujeres.**

	Mujeres .Valor absoluto				
	2015T	2014T4	2013T4	2012T4	2011T4
<b>Total</b>	2.391,9	2.634,0	2.826,8	2.809,0	2.429,6
<b>De 16 a 19 años</b>	70,7	82,2	88,0	86,3	88,5
<b>De 20 a 24 años</b>	252,5	304,2	329,4	348,7	308,1
<b>Menores de 24</b>	323,2	386,4	417,4	435,0	396,6

Fuente: Elaboración propia en base de los datos de la EPA. 2015. INE. Unidades: Miles Personas.

En cuanto al sexo, se observa lo que viene siendo ya tradicional, una notable diferencia entre las tasas de paro masculinas y femeninas, así en el primer segmento las mujeres registrarían en el cuarto trimestre de 2007 una tasa de paro del 37,5% frente a un 26,76% de los hombres, mientras que en el 2015 cuarto trimestre las mujeres registrarían una tasa de paro de 70,97% frente a un 62,49% de los hombres con un diferencial de 8,48% puntos, en los demás segmentos de 20 a 24, y de 25 a 29 las diferencias serían menores, para el segundo segmento 1.27% y el 2.62% del tercer segmento, donde existe una diferencia en sexo más notable es en el cuarto segmentos o menores de 35 años de 4,46% .

**Grafico 3. Tasa de paro juvenil. EPA.4T.**



Nota: Elaborado a partir de las cifras base de la EPA 2t 2015

El número de parados en su conjunto baja este trimestre último del año 2015 en 71.300 personas y se sitúa en 4.779.500 y en los 12 últimos meses el paro disminuye en 678.200 personas, siendo la comunidad de Andalucía y la Valenciana con 83.600 parados y 22.300 parados menos las que lideran el descenso del paro.

Por sexo, el aumento de del empleo es para las mujeres con 78.600 más, también crece el empleo por la edad a partir de 40 años, siendo el aumento más elevado en el grupo de mayores de 54, con 92.000 ocupados más este trimestre.

**Tabla núm.:16. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos respecto de cada sexo Encuesta de Población Activa.**

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
	Valor absoluto	Valor	Valor absoluto
	2015T4	2015T4	2015T4
<b>Total</b>	4.779,5	2.387,6	2.391,9
<b>De 16 a 19 años</b>	155,1	84,4	70,7
<b>De 20 a 24 años</b>	532,5	280,0	252,5
<b>De 25 a 29 años</b>	599,2	320,6	278,6
<b>De 30 a 34 años</b>	566,6	263,3	303,4

Fuente: Elaboración propia en base de los datos de la EPA. T4.2015. INE. Unidades: Miles Personas.

**Tabla núm.:17. Tasa de paro en Zona Euro y en España.**

Ubicación/año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Zona Euro</b>	7,0	7.7	9,5	9.6	10,0	10.7	10.7	9,8
<b>España</b>	8,8	14.9	19,2	20.5	23.2	26.1	25.8	23.7

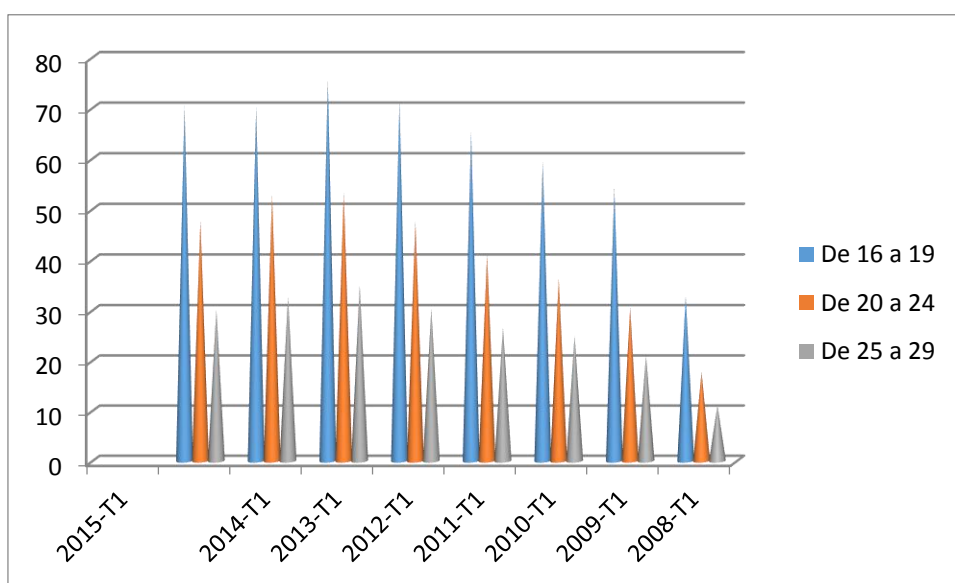
Fuente: Elaboración propia a partir del Euresstat.

**Tabla núm.:18. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Ambos sexos. (Primer trimestre del 2008 al 2015 de la EPA).**

	2015-T1	2014-T1	2013-T1	2012-T1	2011-T1	2010-T1	2009-T1	2008-T1
<b>Total</b>	23,78	25,93	26,94	24,19	21,08	19,84	17,24	9,6
<b>De 16 a 19</b>	70,45	70,16	75,63	71,44	65,30	59,54	54,25	32,82
<b>De 20 a 24</b>	47,74	52,86	53,39	47,71	41,14	36,31	30,63	17,75
<b>De 25 a 29</b>	30,18	32,76	35,09	30,37	26,66	24,98	21,01	11,10

Fuente: Elaboración propia en base de los datos de la EPA1T 2015.

**Grafico núm. 4. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad.**



Fuente: INE. EPA.4T.2015.

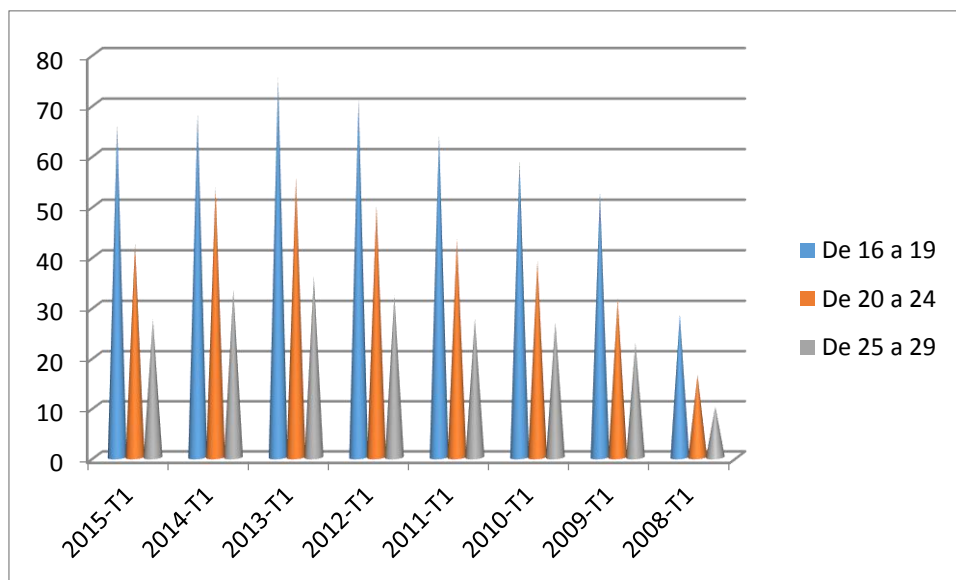
**Tabla núm.:19. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Hombres (primer trimestre del 2008 al 2015 de la EPA).**

Años	2015-T1	2014-T1	2013-T1	2012-T1	2011-T1	2010-T1	2009-T1	2008-T1
De 16 a 19	66,09	68,25	75,26	71,05	64,08	58,92	52,73	28,5
De 20 a 24	42,52	53,66	55,57	50,08	43,49	39,03	31,48	16,49
De 25 a 29	27,57	33,41	36,02	32,32	27,62	26,93	22,80	10,12

Fuente: INE.EPA.4T.2015.

Se observa negatividad en la tasa de paro evolucionando desde el 2008 del 28.5% hasta el 66.09% el 2015, en el sexo masculino, con una edad de 16 a 19 años. Pasa de un 16.49% a un 42.52% y para el tramo de 25 a 29 años pasa de una tasa aceptable del 10.12% hasta llegar al 27.57%.

**Grafico núm. 5 Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Hombres**



Fuente: Elaboración propia en base de los datos de la EPA2T 2015.

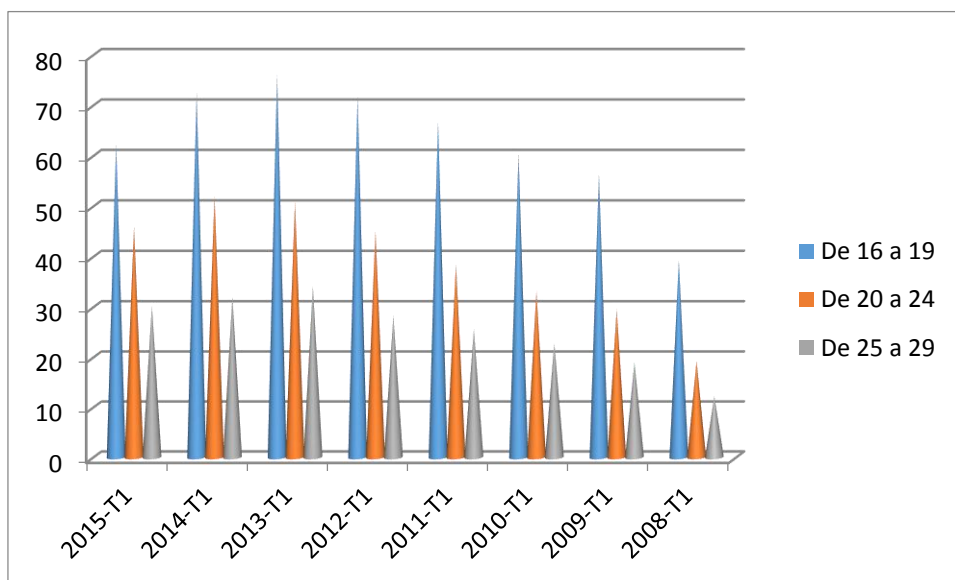
**Tabla núm.: 20. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Mujeres. (Primer trimestre del 2008 al 2015 de la EPA).**

AÑOS	2015-T1	2014-T1	2013-T1	2012-T1	2011-T1	2010-T1	2009-T1	2008-T1
<b>Total</b>	20,90	26,57	27,26	24,46	21,66	19,90	17,76	11,88
<b>De 16 a 19</b>	62,49	72,72	76,18	71,94	67,02	60,48	56,43	39,31
<b>De 20 a 24</b>	46,02	51,96	51,02	45,15	38,59	33,27	29,62	19,27
<b>De 25 a 29</b>	30,31	32,08	34,11	28,27	25,62	22,85	18,99	12,22

Fuente: INE.EPA.2015.

Aquí se recoge la negatividad igualmente la tasa de paro que evolucionando desde el 2008 del 11,88% hasta el 20,90% el 2015, en las mujeres, se duplica lo mismo ocurre con la edad de 16 a 19 años que pasa de un 39,31% a un 62,49% casi duplica el porcentaje y para el tramo de 25 a 29 años más que duplica el origen de 12,22% hasta llegar al 30,31%.

**Grafico núm.: 6. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Mujeres.**



Fuente: EPA (primer trimestre 2015).

### **3. Población ocupada.**

Población ocupada (o personas con empleo)<sup>31</sup>según la EPA. "Es la formada por todas aquellas personas de 16 o más años que durante la semana de referencia han tenido un trabajo por cuenta ajena o ejercido una actividad por cuenta propia", ósea aquellas personas con trabajo por cuenta ajena o asalariadas, trabajando (que durante la semana de referencia hayan trabajado, incluso de forma esporádica u ocasional, al menos una hora), con empleo pero sin trabajar (personas que, habiendo ya trabajado en su empleo actual, estén ausentes del mismo durante la semana de referencia y mantengan un estrecho vínculo con él), las personas ausentes de su trabajo por causa de enfermedad o accidente, vacaciones o licencia de maternidad, se consideran como personas con trabajo y otros supuestos más específicos<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Encuesta de Población Activa (EPA.) Metodología 2005 Descripción de la encuesta, definiciones e instrucciones para la cumplimentación del cuestionario <http://www.ine.es/daco/daco43/resumetepa.pdf> PAG.13.

<sup>32</sup> Encuesta de Población Activa (EPA.) Metodología 2005 Descripción de la encuesta, definiciones e instrucciones para la cumplimentación del cuestionario <http://www.ine.es/daco/daco43/resumetepa.pdf> pág.18.: Las ausentes por tener contratos fijos discontinuos, por ser trabajadores estacionales o por estar en espera para incorporarse a un nuevo empleo, se consideran sin empleo, y los son por otros motivos distintos de los anteriores (por ejemplo: estar disfrutando una excedencia por nacimiento de un hijo, tener jornada de verano u horario flexible, estar desempeñando actividades de representación sindical, mal tiempo, paro parcial por razones técnicas o económicas, expediente de regulación, estar en huelga o conflicto laboral, haber recibido enseñanza o formación fuera del establecimiento, razones personales o responsabilidades familiares), se consideran asalariadas si el empleador les paga al menos el 50 por ciento de su sueldo o si van a reincorporarse a su empleo en los próximos tres meses. Los aprendices que hayan recibido una retribución en metálico o en especie y los estudiantes que hayan trabajado a cambio de una remuneración a tiempo completo o parcial se consideran como personas asalariadas y se clasifican como trabajando sin trabajar sobre la misma base que las demás personas con trabajo por cuenta ajena.

Se define la conocida como tasa de ocupación o empleo, como “el cociente entre el total de ocupados y la población de 16 o más años”<sup>33</sup>.

Los datos de ocupación muestran la fatal combinación entre la contracción de la población activa y el incremento de desempleo. A nivel nacional, la ocupación se incrementa en 45.500 personas en el cuarto trimestre de 2015 respecto al tercero incrementándose un 0,25% y se sitúa en 18.094.200 personas. La ocupación se incrementa con 31.200 personas en el sector privado y en 14.300 en el público y en los 12 últimos meses el empleo ha aumentado en 452.000 personas en el sector privado y en 73.100 en el público.

Sin embargo podemos hablar de un “Estatus en el empleo (Status in employment)” cuando nos referimos a las formas de estar ocupados por cuenta ajena, así como trabajo por cuenta propia y Trabajo de familiares no remunerados (considerados en la EPA, junto con los profesionales independientes y miembros de cooperativas que trabajan en las mismas, como personas que ejercen una actividad por cuenta propia.

Por otra parte cabría hablar de “fuerza de trabajo asalariado” ( personas con empleo asalariado, así como personas en busca de un empleo asalariado) y como no asalariados (personas con trabajo por cuenta propia así como personas en busca de un trabajo por cuenta propia) considerando ambas fuerzas como fuerza total del trabajo.

A pesar de los esfuerzos por intentar determinar toda forma de empleo y de las personas activas en cada caso a estado y en cada encuesta oficial, el empleo sumergido sigue siendo un hándicap para el estudio del desempleo,

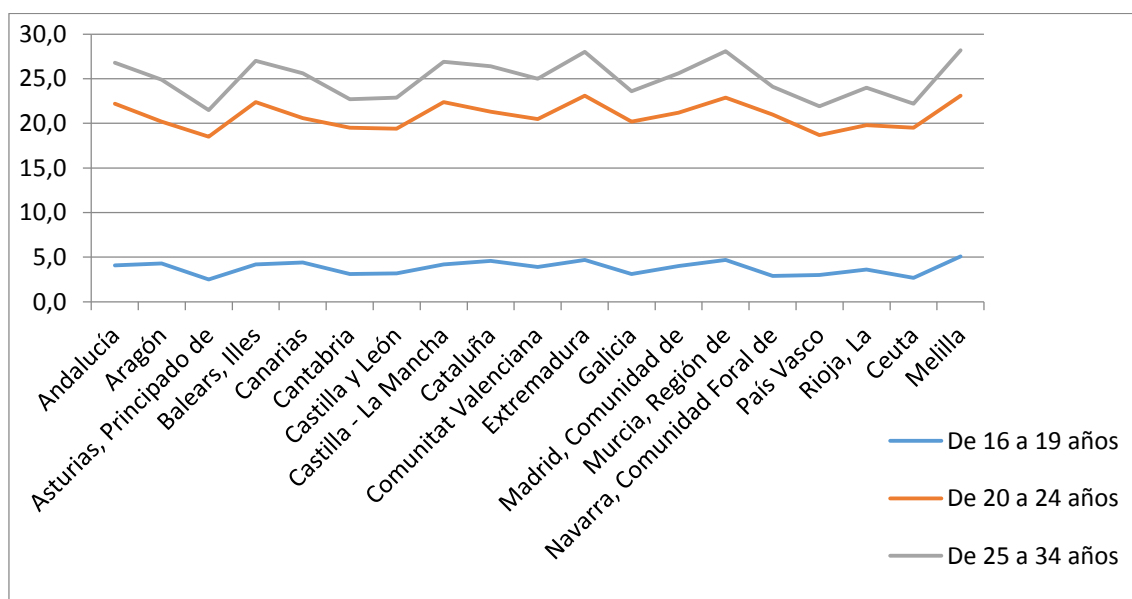
---

<sup>33</sup>Fuentes estadísticas para el análisis de los mercados de .. Tasas e indicadores específicos de los mercados de trabajo. CAPÍTULO 3.  
[http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/web/es/ARGOS/Publicaciones/pdf/indyFueEst\\_ana\\_mercTrab.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/web/es/ARGOS/Publicaciones/pdf/indyFueEst_ana_mercTrab.pdf) pág. 108.  
3.2.7.- Empleo sumergido (Informal sector employment).



y en el presente caso del desempleo juvenil, Por lo que se puede afirmar que el empleo sumergido (Informal sector employment) resulta muy difícil de cuantificar y estudiar, ya que “su cálculo de indicadores sobre este tipo de empleo es bastante difícil, puesto que esta forma de ocupación adopta formas muy diversas y suele ser opaca estadísticamente. Por ello, se recurre a procesos de estimación con una gran diversidad de definiciones y metodologías, lo que dificulta la armonización necesaria para poder efectuar comparaciones”<sup>34</sup>, se promueve la estimación por métodos indirectos de cálculos, en función de producción, ventas, exportaciones, consumo interior, etc.

**Grafico núm.:7. Ocupados por grupo de edad, sexo y comunidad autónoma**  
**Porcentajes respecto del total de cada comunidad**



Fuente: 4T.2015 Encuesta de Población Activa. INE.

<sup>34</sup> Fuentes estadísticas para el análisis de los mercados de .. Tasas e indicadores específicos de los mercados de trabajo. CAPÍTULO 3.  
[http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/web/es/ARGOS/Publicaciones/pdf/indyFueEst\\_ana\\_mercTrab.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/web/es/ARGOS/Publicaciones/pdf/indyFueEst_ana_mercTrab.pdf) pág. 115.  
3.2.7.- Empleo sumergido (Informal sector employment).

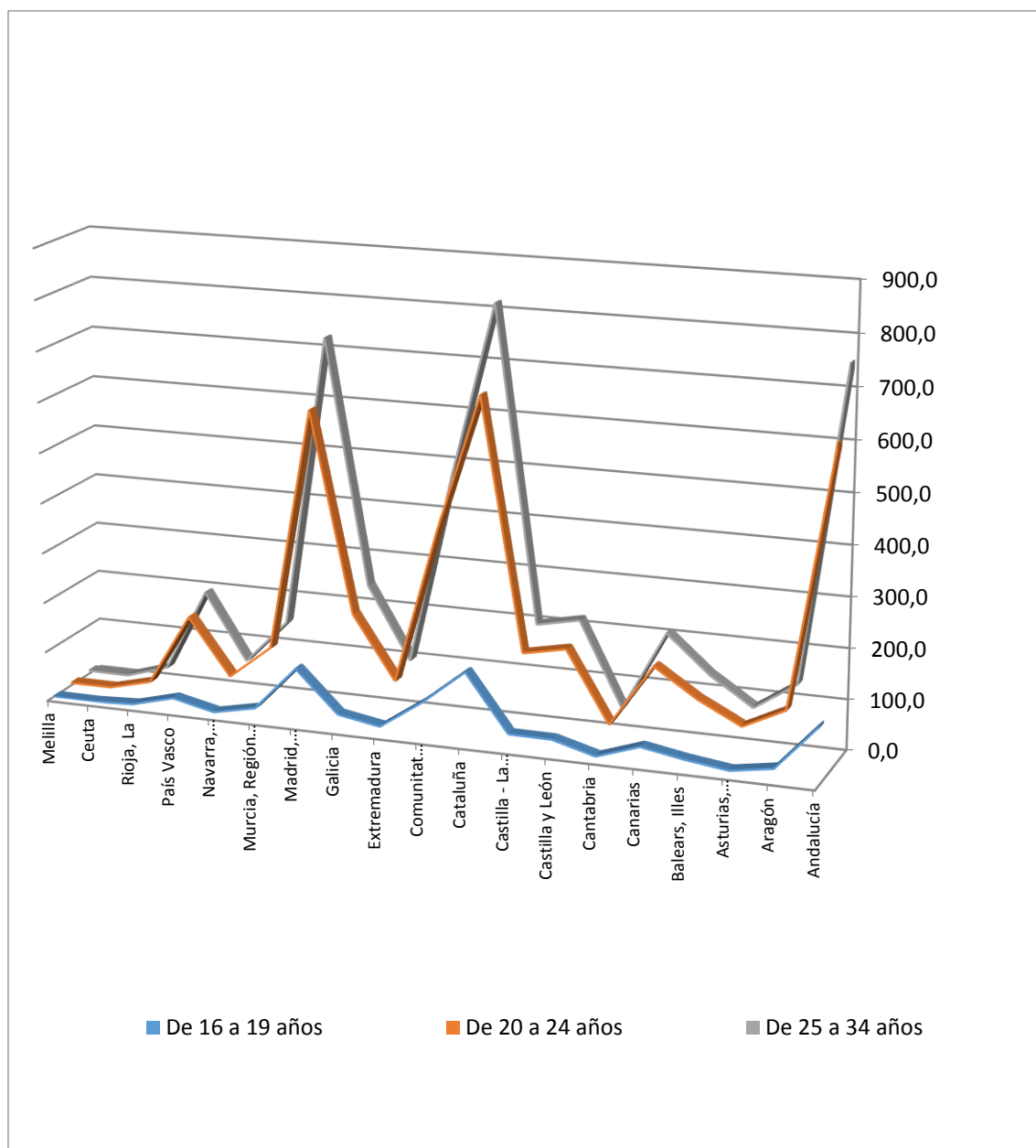
**Tabla núm.:21 todas las edades y a nivel nacional ocupados por sectores.**

	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	Valor absoluto	Porcentaje	Valor absoluto	Porcentaje	Valor absoluto	Porcentaje
	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4
<b>A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesc</b>	779,7	4,3	612,0	6,2	167,7	2,0
<b>B Industrias extractivas</b>	36,8	0,2	33,6	0,3	3,1	0,0
<b>C Industria manufacturera</b>	2.223,5	12,3	1.647,7	16,7	575,8	7,0
<b>D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado</b>	79,9	0,4	55,6	0,6	24,4	0,3
<b>E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación</b>	123,2	0,7	102,2	1,0	21,0	0,3
<b>F Construcción</b>	1.058,5	5,9	980,2	9,9	78,4	1,0
<b>G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas</b>	2.929,3	16,2	1.461,4	14,8	1.467,9	17,8
<b>I Hostelería</b>	1.542,1	8,5	750,1	7,6	792,0	9,6
<b>J Información y comunicaciones</b>	545,8	3,0	373,8	3,8	172,0	2,1
<b>K Actividades financieras y de seguros</b>	455,2	2,5	226,7	2,3	228,5	2,8
<b>L Actividades inmobiliarias</b>	103,9	0,6	42,6	0,4	61,3	0,7
<b>M Actividades profesionales, científicas y técnicas</b>	914,1	5,1	471,3	4,8	442,9	5,4
<b>O Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria</b>	1.309,1	7,2	767,2	7,8	541,8	6,6
<b>P Educación</b>	1.240,4	6,9	415,6	4,2	824,8	10,0
<b>Q Actividades sanitarias y de servicios sociales</b>	1.469,7	8,1	336,8	3,4	1.132,9	13,8
<b>R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento</b>	357,1	2,0	214,4	2,2	142,6	1,7
<b>S Otros servicios</b>	438,0	2,4	147,6	1,5	290,4	3,5
<b>T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como</b>	637,0	3,5	62,9	0,6	574,1	7,0

productores de bienes y servicios para uso propio						
U Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales						
	2,7	0,0	2,7	0,0	..	..
<b>Total</b>	<b>18.094,2</b>	<b>100,0</b>	<b>9.863,3</b>	<b>100,0</b>	<b>8.230,8</b>	<b>100,0</b>

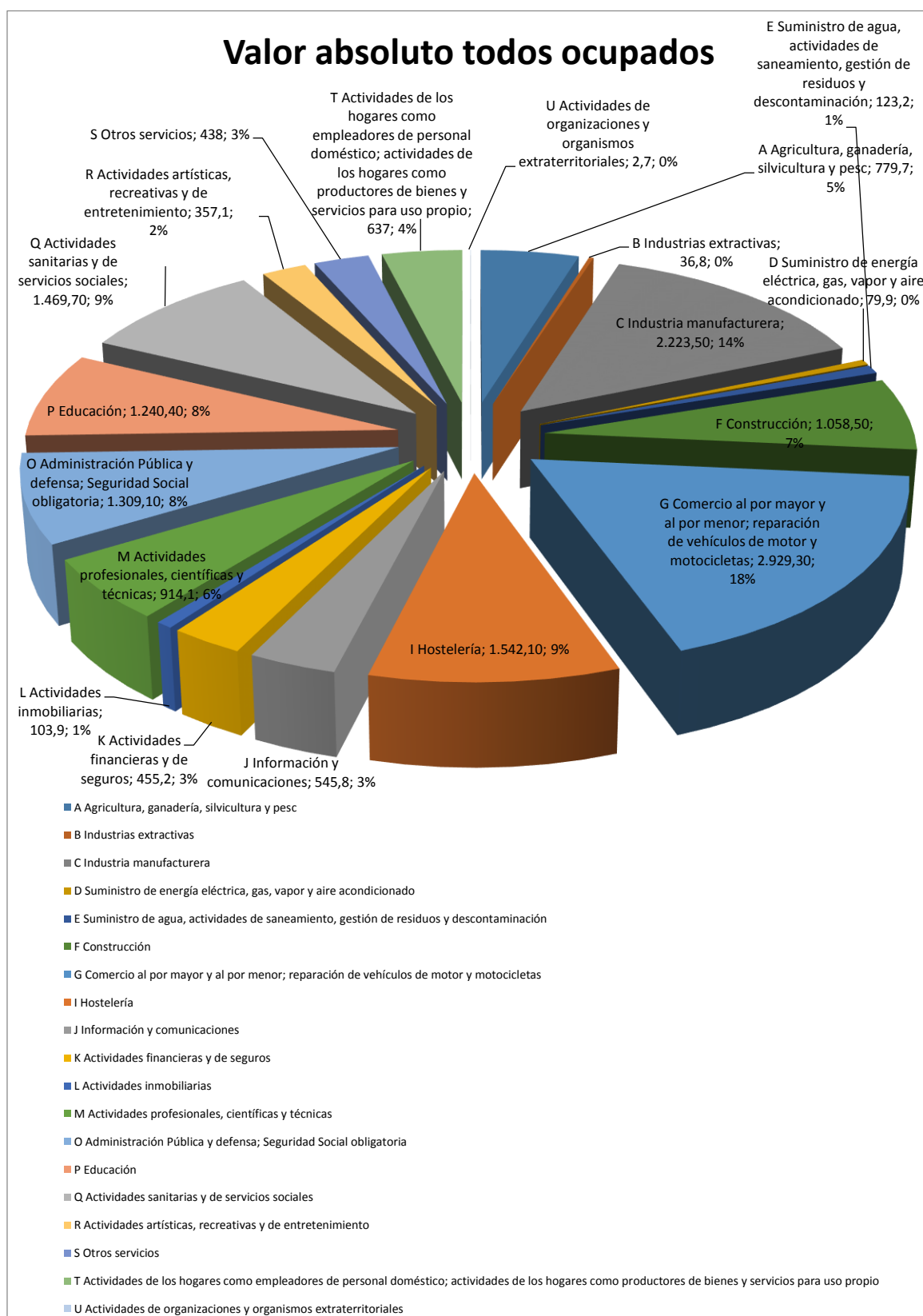
Fuente: INE.EPA.2015.

**Grafico núm.: 8. Ocupados por grupo de edad, sexo y comunidad autónoma. Valores absolutos**



Fuente: INE.EPA.2015.

**Grafico núm. :9. Valor Absoluto todas las edades ocupados.**



#### 4. Temporalidad y formación.

Si los datos de población activa, tasa de paro y ocupación son nefastos en aspectos cuantitativos, no mejoran si se observan los aspectos cualitativos del empleo así en relación a la temporalidad del contrato de trabajo de los jóvenes menores de 29 años, hay que destacar que la frecuencia más fiable en ambos sexos es un contrato de 4 a 6 meses., seguido de 1 a 3 meses y de un año a 2 años significándose también los que tienen trabajo de 7 a 11 meses.

**Tabla núm.:22. Contratación.**

AÑO	TOTAL CONTRATOS	INDEFINIDOS	TEMPORALES
	DATOS ABSOLUTOS	DATOS ABSOLUTOS	DATOS ABSOLUTOS
2007	18.622.108	2.220.384	16.401.724
2008	16.601.237	1.902.605	14.698.632
2009	12.896.064	1.193.213	11.702.851
2010	14.417.150	1.228.214	13.188.936
2011	14.433.232	1.110.163	13.323.069
2012	14.240.991	1.432.976	12.808.015
2013	14.792.614	1.134.949	13.657.665
2014	16.727.089	1.350.331	15.376.758
2015	18.576.280	1.509.165	17.067.115

Fuente: INE.EPA.2015

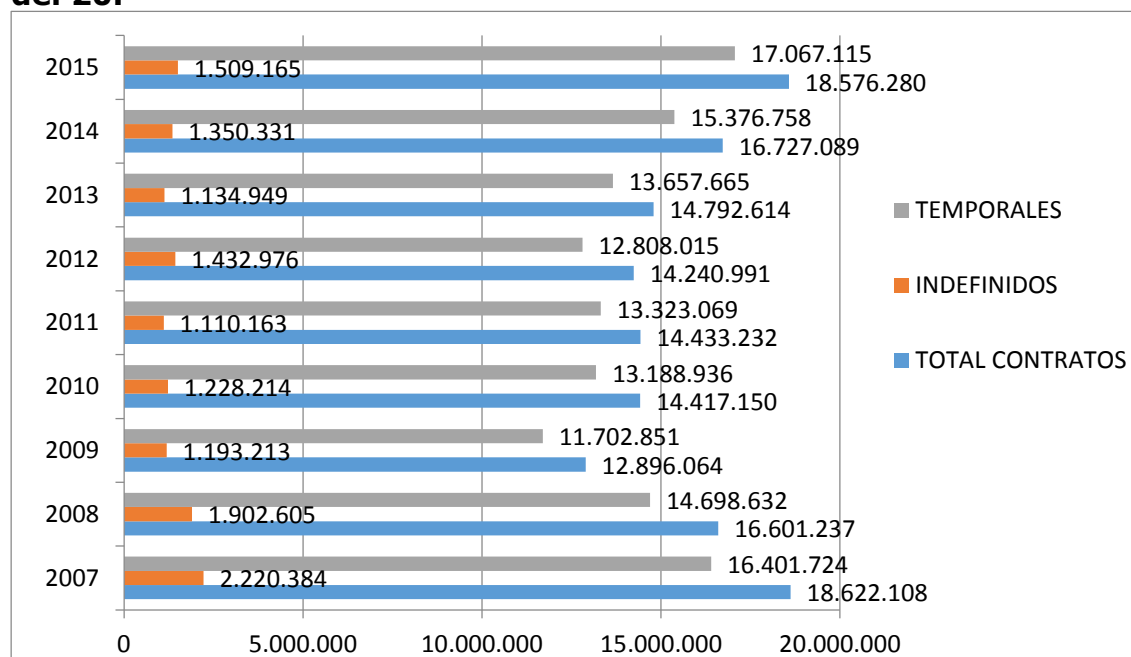
**Tabla núm.: 23. Porcentajes de Contratación indefinida y temporal.**

AÑO	INDEFINIDO	TEMPORAL
%	%	
2007	12	88
2008	11	89
2009	9	91
2010	9	91
2011	8	92
2012	10	90
2013	8	92

2014	8	92
2015	8	92

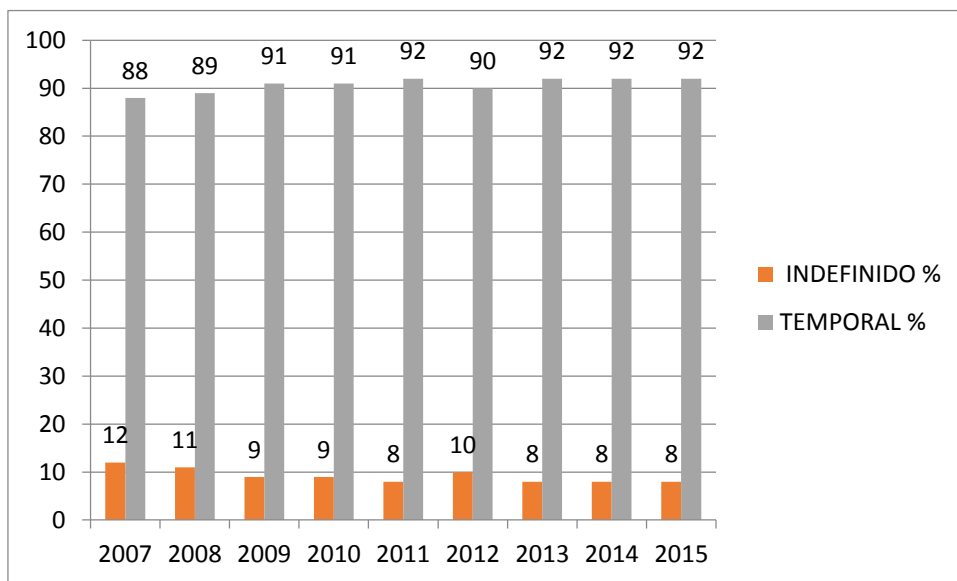
Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. 4t. 2015.

**Gráfico.:10. Contratación indefinida y temporal y total contratación del 20.**



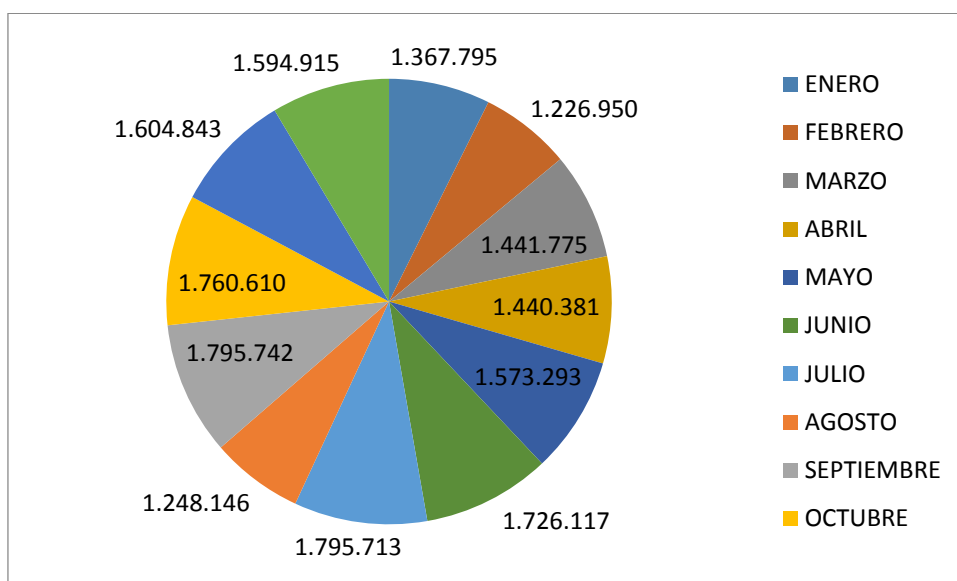
En cuanto al porcentaje de temporales sobre el total de asalariados ha variado del 88% en el cuarto trimestre de 2007 al 92%, es decir ha crecido de forma significativa la temporalidad en el empleo juvenil. Estos datos indican que hay menos población joven dispuesta a trabajar, menos empleo joven y mayor temporalidad joven.

**Gráfico.: 11. Contratos temporales varios años.**

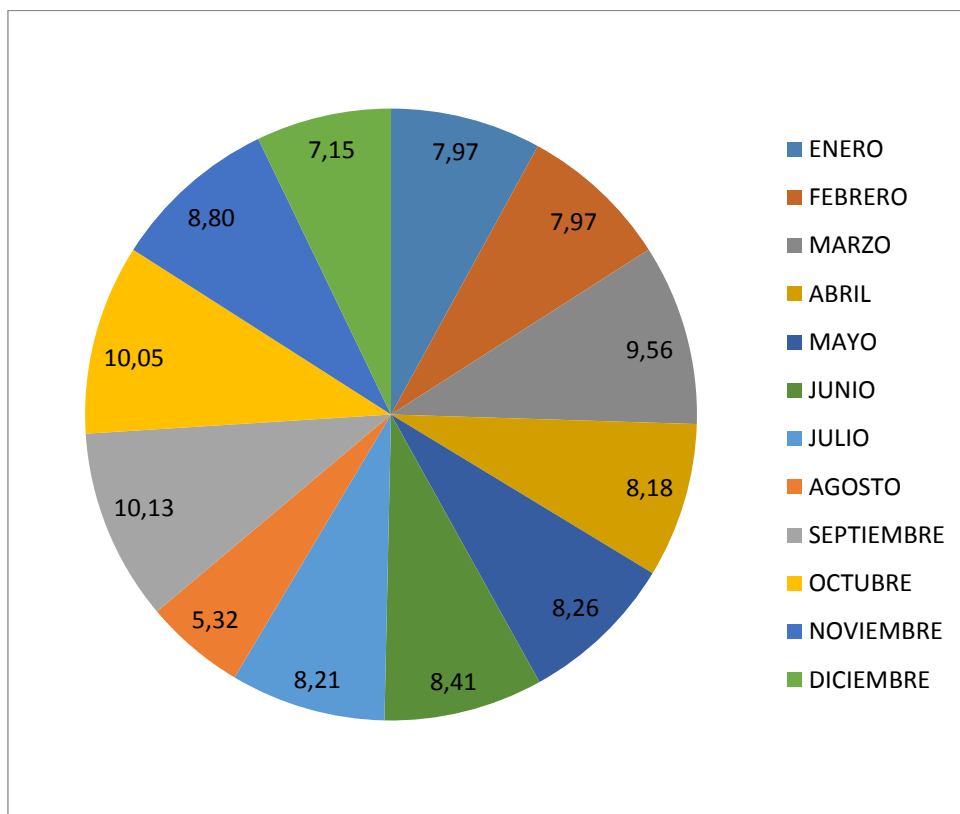


Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas del SEPE.

**Gráfico.:12. Contratación 2015 (Evolución de los contratos respecto del año anterior)**



**Gráfico.:13. Contratos Indefinidos.**



En lo que respecta a los datos de formación<sup>35</sup> no ofrecen demasiado entusiasmo pues en segundo trimestre de 2015 el mayor número de parados jóvenes lo concentran el grupo con estudios básicos de secundaria (566.400 parados), pero también existe proporcionalmente un número muy elevado de jóvenes con estudios superiores parados (301.900 parados).

**Tabla núm.: 24. Parados por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad. hasta 35 años. Ambos sexos.**

---

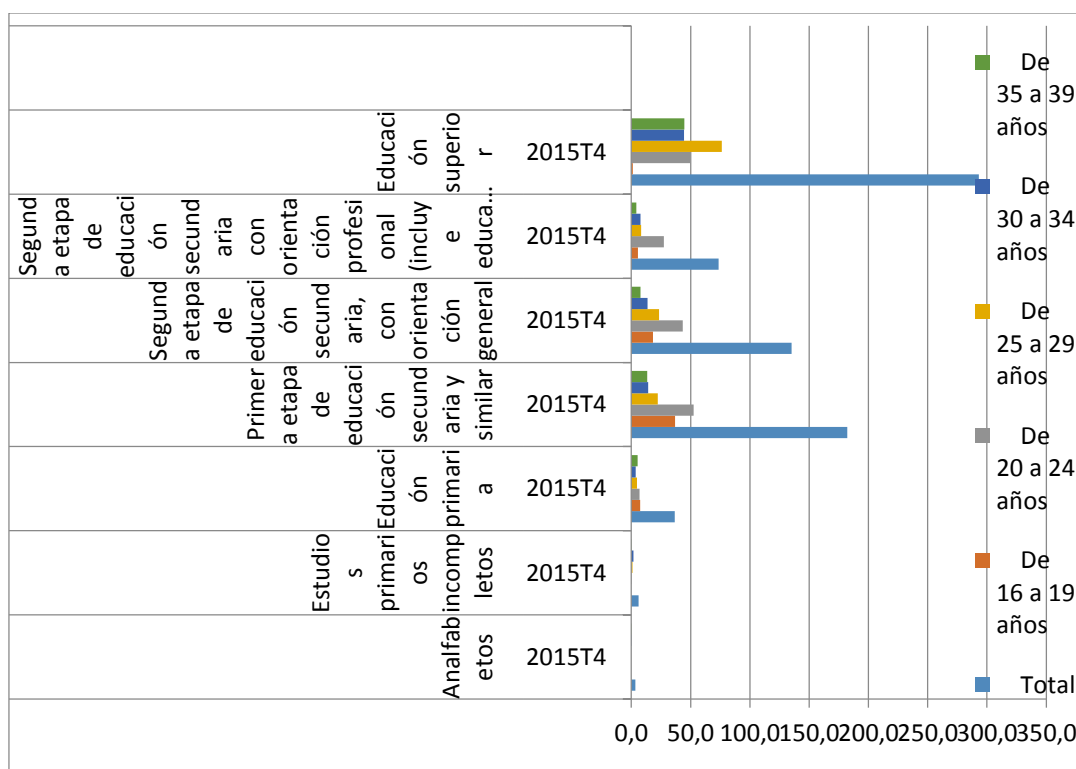
<sup>35</sup> datos incompletos dado que la EPA no incluye en la estadística de paro y formación el segmento de 30 a 35 años, ni ofrece datos más allá de 2014



Edad	Total	Analfabetos	Estudios primarios incompletos	Educación primaria	Primera etapa de educación secundaria y similar	Segunda etapa de educación secundaria, con orientación general	Segunda etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluye educación postsecundaria no superior)	Educación superior
Años	2015 T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4
<b>Total</b>	730,1	3,3	6,2	36,7	182,2	135,1	73,7	293,0
<b>16 a 19</b>	69,7	..	..	7,5	37,0	18,3	5,6	1,3
<b>20 a 24</b>	180,3	..	0,2	6,9	52,6	43,5	27,5	49,5
<b>De 25 a 29</b>	136,2	..	0,9	4,7	22,4	23,5	8,3	76,4
	85,8	0,3	1,9	3,8	14,1	13,6	7,7	44,5

En este sentido se observa una transversalidad en el problema, pues no solo presentan dificultades para incorporarse al mercado laboral los jóvenes con estudios básicos sino también aquellos con estudios superiores, situación que es indicativa de la causa fundamental del problema del desempleo que es la existencia de una crisis estructural.

**Gráfico.:14. Parados por nivel formativo, según sexo y grupo de edad.**



Elaboración: propia a partir EPA2T 2015.

Se observa respecto de la educación superior la problemática de inserción de los de 25 a 29 años seguidos de 20 a 24 años y acompañados de edades como 35 a 39 años y de 30 a 34 años.

## 5. Tasa de desempleo por Autonomías

Las tasas por desempleo por comunidad autónoma destaca la tasa por desempleo juvenil de menores de 25 años en la ciudad autónoma de Ceuta seguida de Melilla, y las comunidades autónomas de Castilla –La Mancha, Andalucía y Canarias, Extremadura, Comunidad Valenciana o Castilla y León, estarían todos por encima de la cuota nacional el 49,22%, significando que la comunidad que menos paro juvenil entre menores de 25 años es la comunidad Foral de Navarra.

### Tabla núm.: 25 Tasas de paro por comunidad autónoma.

Española 2015T4	
Andalucía	29,82
Aragón	12,22
Asturias, Principado de	20,28
Balears, Illes	15,58
Canarias	27,81
Cantabria	16,73
Castilla y León	16,58
Castilla - La Mancha	23,62
Cataluña	15,43
Comunitat Valenciana	20,61
Extremadura	27,07
Galicia	17,35
Madrid, Comunidad de	14,91
Murcia, Región de	21,93
Navarra, Comunidad Foral de	12,12
País Vasco	11,56
Rioja, La	11,39
Ceuta	22,92
Melilla	30,48

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

### Tabla núm.: 26 Parados por sector económico y comunidad autónoma. Parados por sector económico y comunidad autónoma.

	Total	Agricult	Industria	Constr.	Servi	Para resto d.
	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4	2015T4
Nacional	4.779,5	222,6	174,4	207,6	1.377,5	2.797,4
Andalucía	1.198,3	127,8	29,4	61,7	344,0	635,4
Aragón	93,7	5,7	6,7	2,8	25,1	53,5
Asturias, Principado de	95,8	0,4	2,9	3,0	26,5	62,8
Balears, Illes	102,8	..	2,0	7,6	48,6	44,7
Canarias	297,1	5,2	3,7	13,1	88,6	186,4
Cantabria	48,6	0,3	2,2	2,3	18,5	25,5
Castilla y León	201,4	5,6	10,4	7,0	58,5	119,9
Castilla - La Mancha	246,8	15,4	10,1	8,6	64,6	148,1
Cataluña	668,6	6,3	26,5	27,7	191,6	416,6
Comunitat Valenciana	520,4	8,9	27,4	26,3	147,4	310,3
Extremadura	140,5	21,4	5,0	5,7	38,1	70,3
Galicia	222,7	5,1	11,0	5,6	61,6	139,4
Madrid, Comunidad de	562,8	1,5	13,2	25,1	166,8	356,1
Murcia, Región de	164,9	15,3	8,5	4,7	41,6	94,7

Navarra, Comunidad Foral de	41,4	0,5	4,9	0,9	9,2	25,9
País Vasco	132,5	0,6	8,8	4,2	37,2	81,7
Rioja, La	21,5	2,8	1,7	0,8	4,1	12,2
Ceuta	8,4	..	..	..	2,2	6,2
Melilla	11,3	..	..	0,4	3,2	7,7

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística

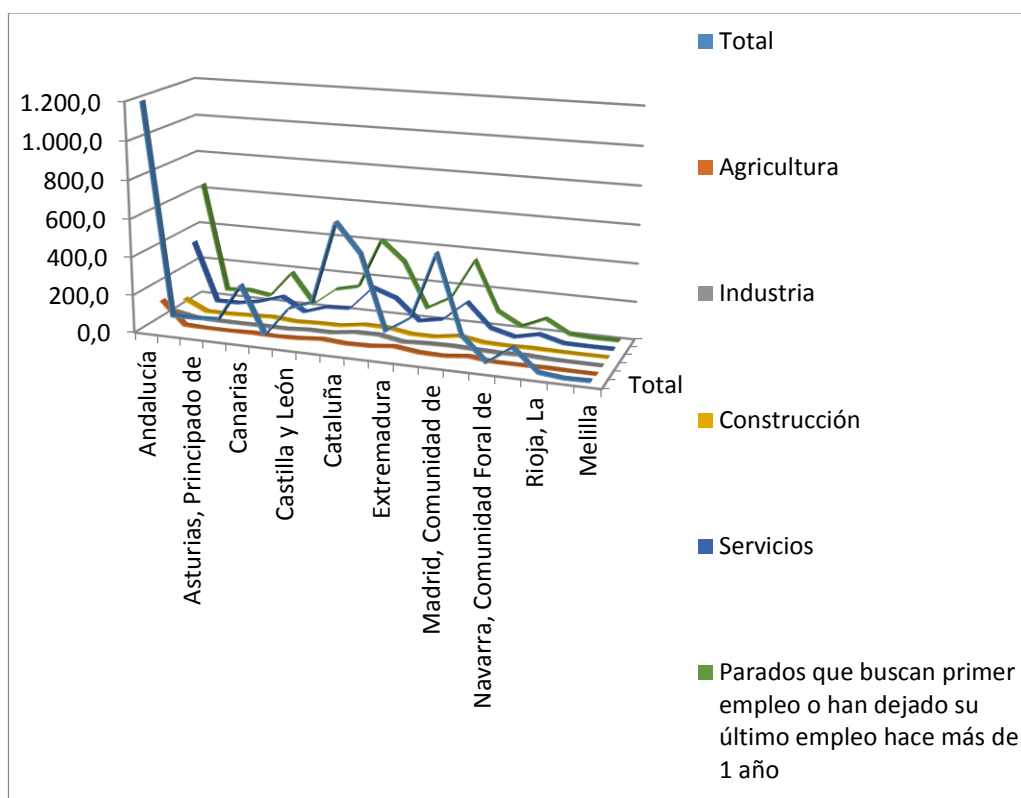
**Notas:** Para resto desempleados. Solo se clasifican por sector económico los parados que han dejado su último empleo hace 12 meses o menos. Los resultados de Ceuta y Melilla deben tomarse con precaución porque pueden estar afectados por grandes errores de muestreo

### Gráfico núm.: 15. Parados por sector económico y Comunidad autónoma.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística.

### Gráfico.: 16. Sectores de la economía en las Comunidades Autónomas.



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística

## 6. Situación en la Ciudad de Valencia

De los cuadros estadísticos se puede apreciar una población activa de 383.800 personas en el segundo semestre del año 2015, con una tasa de paro aproximada en general 21,7% de la ciudad de Valencia. El número de parados menores de 24 años es de 15500 personas, lo que teniendo en cuenta la población activa de esa misma edad que es 25.600 personas en la Ciudad de Valencia, significa que más de la mitad de la población activa conforma la tasa por desempleo juvenil de la ciudad de Valencia.

Es una tasa que siendo similar al de otras ciudades y regiones del entorno no deja de ser un mal dato que indica que queda mucho por hacer desde el Ayuntamiento y las entidades locales para la lucha contra el desempleo juvenil.

**Tabla núm.: 27 Ciudad de Valencia.**

Centro de Inscripción	MENORES 25
OA46250910 VALENCIA-AVDA. DEL PUERTO	538,
OA46250915 VALENCIA-FELIPE RINALDI	775,
OA46250920 VALENCIA-VILA BARBERA	580,
OA46250925 VALENCIA-AVDA. DEL CID	458,
OA46250930 VALENCIA-JUAN LLORENS	475,
OA46250935 VALENCIA-ALFAMBRA	475,
OA46250940 VALENCIA- LUIS OLIAG	532,
OA46250945 VALENCIA-ARTES GRAFICAS	497,
<b>TOTAL</b>	<b>4330</b>

Fuente:INE.EPA.4T.2015

**Tabla 28. Tasa de empleo en la ciudad de Valencia por sexos en el segundo semestre del año 2015.**

	Trimestres	Total	Mujeres	Varones
<b>2014</b>	Segundo	43,5	39,4	48,1
	Tercer	42,8	39,4	46,6
	Cuarto	43,9	40,3	47,8
<b>2015</b>	Primer	46,4	42,4	51,0
	Segundo	45,8	43,4	48,5

Fuente: Oficina de estadística del Ayuntamiento de Valencia datos actualizados a 25 de julio de 2015.

**Tabla 29. Tasa de desempleo de la ciudad de valencia disgregada por sexos en el segundo semestre del año 2015.**

Trimestres	Total	Mujeres	Varones
------------	-------	---------	---------

2014	Segundo	23,6	22,0	25,1
	Tercer	25,4	22,9	27,6
	Cuarto	23,1	22,3	23,9
2015	Primer	19,6	19,1	20,0
	Segundo	21,7	18,0	25,2

Fuente: Oficina de estadística del Ayuntamiento de Valencia datos actualizados a 25 de julio de 2015.

**Tabla num.:30. Población activa de la ciudad de valencia por grupo de edad y sexo en el segundo trimestre del año 2015.**

	Total		Mujeres		Varones	
De 16 a 24 años de edad	25,6	6,7%	8,7	2,3%	16,9	4,4%
De 25 a 29 años de edad	38,9	10,1%	16,2	4,2%	22,7	5,9%
De 30 a 54 años de edad	263,6	68,7%	132,2	34,4%	131,4	34,2%
De 55 y más años	55,7	14,5%	25,2	6,6%	30,5	7,9%
<b>Total</b>	<b>383,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>182,2</b>	<b>47,5%</b>	<b>201,6</b>	<b>52,5%</b>

Fuente: Oficina de estadística del Ayuntamiento de Valencia datos actualizados a 25 de julio de 2015.

**Tabla núm.:31. Tasa de actividad según edad y sexo de la ciudad de valencia en el segundo trimestre de 2015 .**

	Total	Mujeres	Varones
De 16 a 24 años de edad	41,6	30,3	51,5

De 25 a 29 años de edad	82,6	78,3	86,0
De 30 a 54 años de edad	89,6	87,1	92,3
De 55 y más años	22,0	17,6	27,8
<b>Total</b>	<b>58,5</b>	<b>52,9</b>	<b>64,8</b>

Fuente: Oficina de estadística del Ayuntamiento de Valencia datos actualizados a 25 de julio de 2015.

**Tabla 32. Población desocupada según edad y sexo en la ciudad de Valencia en el segundo trimestre del año 2015.**

	Total		Mujeres		Varones	
De 16 a 24 años de edad	15,5	18,6%	4,8	5,8%	10,7	12,8%
De 25 a 29 años de edad	11,6	13,9%	4,0	4,8%	7,6	9,1%
De 30 a 54 años de edad	46,2	55,5%	19,5	23,4%	26,7	32,1%
De 55 y más años	10,0	12,0%	4,4	5,3%	5,6	6,7%
<b>Total</b>	<b>83,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>32,7</b>	<b>39,3%</b>	<b>50,7</b>	<b>60,9%</b>

Fuente: Oficina de estadística del Ayuntamiento de Valencia datos actualizados a 25 de julio de 2015.



## **CAPÍTULO CUARTO. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL PARO JUVENIL EN ESPAÑA.**

### **1. Crisis económica como causa general.**

La crisis económica de la que lentamente hemos comenzado a salir, es la causa primordial de la grave situación de desempleo en general y del desempleo juvenil en particular.

La crisis económica española es reflejo de una crisis financiera global que se inició en Estados Unidos, con la denominada crisis de la hipoteca subprime, y que se ha acusado en nuestro país a consecuencia de factores endógenos clave que la han agravado, teniendo como especial característica tasas de desempleo muy elevadas. No es objeto de este trabajo realizar un análisis exhaustivo de la Crisis económica, pero si es necesario realizar al menos un resumen de siete años de crisis económica.

El Banco de España sitúa el inicio de la Crisis española en el año 2008, si bien considera que la inestabilidad económica había comenzado un año antes, así considera que durante la fase expansiva de la economía se produjeron una serie de desequilibrios macroeconómicos que la hicieron más vulnerable ante una situación de crisis financiera como se produjo en el mundo y con incidencia acusada en Europa con una fuerte crisis de deuda soberana.

Pero el factor determinante de la crisis económica española fue el inconmensurable endeudamiento privado consecuencia del abaratamiento y facilidad del crédito que permitió un crecimiento veloz de la Economía en la época expansiva, pero verdaderamente frágil.

Este endeudamiento fue ligado al desarrollo del sector de la construcción, acusándose un rigor edificador que hizo incrementar el precio de los productos inmobiliarios a valores desorbitados, fruto de una

especulación sin precedentes que ha venido en denominarse “Burbuja Inmobiliaria”

La inversión desmesurada de la banca tradicional en activos inmobiliarios, y su incapacidad de digerir a tiempo dichos activos les supuso una extrema debilidad ante la rápida devaluación de los productos inmobiliarios a causa de la crisis financiera.

A su vez la acusada importancia de la construcción en el sector industrial y en los servicios, provocó un descenso vertiginoso del nivel de producción, un deterioro evidente del tejido empresarial y la implantación de políticas de despido masivo.

Durante el ciclo contractivo, años 2008 y 2009, se completaron seis semestres consecutivos de caída del PIB, se produjo de forma correlativa un importante ajuste de la demanda nacional, con especial incidencia en el consumo privado, en la inversión de equipo y en la construcción. También se produjo un descenso en las importaciones y en las exportaciones.

Si bien la contracción en estos dos años, no fue muy diferente a la sufrida en otros Estados europeos, si lo fue un hecho diferenciador que marcaría definitivamente la agravación de la crisis económica como fue el incremento progresivo del paro con acusada fiereza en las capas de población más joven.

Además la falta de reacción inicial a los elevados costes laborales hizo que en estos años las empresas enfrentaran el problema de la abrupta contracción de la demanda, adoptando soluciones recurrentes de destrucción de empleo

De hecho en estos primeros años se produjeron los Expedientes de Regulación de Empleo de las grandes empresas españolas como NISSAN<sup>36</sup> (700 empleados), LLADRÓ<sup>37</sup> (495 empleados), AIR NOSTRUM<sup>38</sup> (507 empleados), SITEL-ONO<sup>39</sup> (250 empleados), ONO (1300 empleados), TELEFONICA<sup>40</sup> (700 empleados), SPANAIR<sup>41</sup> (1100 empleados), ZARDOYA-OTIS<sup>42</sup> (120 empleados), ROCA<sup>43</sup> (713 empleados), FORD<sup>44</sup> (600

---

<sup>36</sup> Redacción Efe/Barcelona. "La Generalitat aprueba el ERE de Nissan para despedir a 700 empleados". (En línea) El mundo.es. 29 de julio de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/29/barcelona/1248893972.html>.

<sup>37</sup> Redacción EuropaPress. "Lladró presenta un nuevo ERE para 220 trabajadores". (En línea) El mundo.es 9 de julio de 2009. [www.elmundo.es/mundodinero/2009/07/09/economia/1247150130.html](http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/07/09/economia/1247150130.html).

<sup>38</sup> CUÉLLAR, José. Efe. "Air Nostrum anuncia a sus empleados un ERE de 507 trabajadores". (En línea) El mundo.es. 10 de junio de 2009. <http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/06/10/economia/1244650980.html>.

<sup>39</sup> Redacción Efe. "Una subcontrata de ONO deja por sorpresa en la calle a 250 trabajadores." (En línea) El mundo.es 29 de enero de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/01/29/castillayleon/1233231920.html>.

<sup>40</sup> NAVAS, Jose A. "La crisis se traduce ya en miles de despidos en todo el mundo". (En línea) El mundo.es. 24 de octubre de 2008. <http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/10/24/economia/1224861924.html>.

<sup>41</sup> GONZÁLEZ, Javier. "Spanair, una aerolínea en el peor momento de su historia" (En línea) El mundo.es 20 de agosto de 2008. <http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/08/20/economia/1219241635.html>.

<sup>42</sup> BARAJAS, Carlos. Efe. "Zardoya Otis prepara un ERE que afectará a unos 120 trabajadores". (En línea) El mundo.es. 20 de agosto de 2008. [www.elmundo.es/mundodinero/2009/05/27/economia/1243433799.html](http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/05/27/economia/1243433799.html).

<sup>43</sup> Redacción Europa Press. "Unos 500 trabajadores de Roca de toda España protestan contra los ERE". (En línea) El mundo.es 8 de Septiembre de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/07/barcelona/1252323235.html>.

<sup>44</sup> Redacción Europa Press. "El mundo.es Ford justifica 600 despidos para 'asegurar el futuro de la fábrica' en Almussafes" (En línea) Europa Press 3 de septiembre de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/03/valencia/1251984542.html>.

empleados), ALTADIS <sup>45</sup> (338 empleados), MARTINSA FADESA <sup>46</sup> (318 empleados), IVECO<sup>47</sup> (1000 empleados), entre otras muchas.

En los años 2010 y 2011 se produjo el denominado como periodo de estancamiento, al volver a mostrar el PIB tasas positivas pero con variaciones y en todo caso con una recuperación en acumulado inferior al punto. Durante este periodo continuó el estancamiento del consumo privado y a su vez un ajuste significativo del consumo público, solo experimentándose mejoras en la demanda exterior con una fuerte subida de las exportaciones y con contención de las importaciones que posibilitaron una corrección sustancial del déficit por cuenta corriente.

Durante este periodo continuó una aguda destrucción de empleo, con especial incidencia en sectores industriales y en la construcción y ello pese a cierto repunte en la producción industrial a causa de un incremento de las exportaciones.

El periodo comprendido entre el segundo semestre de 2011 y el segundo semestre de 2013<sup>48</sup> es considerado como el periodo de recaída donde se agravaron los principales factores económicos y en especial se agudizó la destrucción de empleo.

---

<sup>45</sup> Redacción. *"Imperial Tobacco anuncia el cierre de la planta de Altadis en Alicante, con 338 trabajadores."* (En línea) El mundo.es 19 junio 2008 [www.elmundo.es/elmundo/2008/06/19/valencia/1213873100.htm](http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/19/valencia/1213873100.htm).

<sup>46</sup> Redacción EFE/Galiciae. *"Otros 80 trabajadores dejan Martinsa-Fadesa."* (En línea) El Progreso 23 de Septiembre de 2008.

<sup>47</sup> MORENO, Pablo Efe. *"La dirección de Iveco España presentará un expediente de regulación de empleo (ERE) con el que pretende despedir a un millar de empleados del centro de trabajo de Madrid, que cuenta con un total de 2.904 trabajadores."* (En línea) Cincodías.com 23 de abril de 2009. [http://cincodias.com/cincodias/2009/04/23/empresas/1240653572\\_850215.html#?ref=rss&format=simple&link=link](http://cincodias.com/cincodias/2009/04/23/empresas/1240653572_850215.html#?ref=rss&format=simple&link=link)

<sup>48</sup> ORTEGA, E. Y PEÑALOSA. J. *Algunas reflexiones sobre la Economía Española tras cinco años de crisis*. Documentos Ocasionales Nº 1304. Madrid: Banco de España. 2013 Pág. 12.

A partir del segundo semestre de 2011<sup>49</sup> la economía se contrajo en un entorno de fuertes tensiones en los mercados financieros y con deterioro en las perspectivas de crecimiento en el área europea, continuó la debilidad en el consumo privado incluso con descensos acusados en las matriculaciones de vehículos, empeoró la situación en cuanto a productividad y capacidad industrial se refiere, continuando todavía la caída en los sectores de la construcción e inmobiliario. Si bien empezó a apreciarse un incremento de las exportaciones.

En 2012<sup>50</sup> la economía siguió contrayéndose, sin embargo a finales de año la contracción fue ralentizándose, se produjeron algunos repuntes trimestrales en el consumo, principalmente por la aplicación del Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE), pero muy puntual dado que salvo en el sector de la automoción, el resto de sectores como el comercio al por menor siguieron una senda contractiva sobre todo por la subida del impuesto sobre el valor añadido que a su vez provocó fuertes caídas en la producción.

En 2013 <sup>51</sup>la economía ralentizó su contracción, con débiles crecimientos de PIB a final de año, también fue tímido el avance de la demanda nacional, con incrementos en el consumo privado y hasta incluso con un repunte en el consumo público después de varios meses de férrea austeridad. Siguió la caída de la construcción pero a un ritmo menor, hubo un crecimiento de las exportaciones e importaciones y se ralentizó el ritmo de destrucción de empleo y se incrementó la productividad. Asimismo las caídas en construcción e industria fueron compensadas por el crecimiento del sector turístico. Se

---

<sup>49</sup> Banco de España. Evolución reciente de la Economía Española. Boletín Económico. Diciembre. 2011. [www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic).

<sup>50</sup> Banco de España. Evolución reciente de la Economía Española. Boletín Económico. Diciembre.2012. pag.3 [http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic/index2012.html](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/index2012.html).

<sup>51</sup> Banco de España. Evolución reciente de la Economía Española. Boletín Económico. Diciembre.2013. pag.4 [http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic/ index2013.html](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/index2013.html)

produjeron mejoras en la capacidad financiera nacional, en un clima de estancamiento del déficit público.

Pese a los indicadores negativos, 2013 marcó el fin de una época de recaída, mediante una ralentización del deterioro económico una correlativa muestra de los primeros indicadores positivos que seguirán en 2014 y 2015, años de la denominada etapa de recuperación económica.

A partir del primer semestre de 2014<sup>52</sup> comenzó la recuperación económica, recuperación que pese a todo no tuvo en los primeros meses una incidencia fundamental en un mercado de trabajo muy deteriorado, desde luego que siguieron mejorando todos los indicadores, con especial incidencia en el incremento del consumo nacional y en el nivel de exportaciones, dando incluso tímidos datos positivos, sectores tan deteriorados como la construcción y en todo caso con datos positivos de crecimiento del PIB.

En el año 2015 se ha producido un afianzamiento de la recuperación económica con un crecimiento acusado del PIB y por primera vez, con un reflejo sustancial en el empleo. Las mejoras en la economía interna en cuanto a productividad, demanda y crecimiento de la producción por sectores se refiere, no obstante pueden estar condicionadas por las inestabilidades económicas internacionales y concretamente por las tensiones financieras en la zona euro, que pueden poner en jaque un débil avance de la economía española.

Eloísa Ortega y Juan Peñalosa hacen un repaso de la política económica durante los años de la crisis<sup>53</sup>, y consideran que las respuestas dadas en los primeros años de crisis económica fueron tardías e insuficientes ante la magnitud y profundidad del problema, considerando que la "demora de la

---

<sup>52</sup> Banco de España. Evolución reciente de la Economía Española. Boletín Económico. Noviembre.2014. pag.3 [www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economico](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economico).

<sup>53</sup> ORTEGA, E., PEÑALOSA, J. *Algunas reflexiones sobre la economía española tras cinco años de crisis. Documentos Ocasionales. N.º 1304*. Madrid: Banco de España, 2013.

reacción política contribuyó a agravar los problemas de confianza y en última instancia, obligó a dar respuestas más contundentes cuando ya el margen de maniobra se había estrechado considerablemente”, considerando que condicionó tal respuesta, un error en el diagnóstico de la profundidad de la recesión económica y la resistencia interna de los sectores y agentes afectados por las reformas a realizar.

Considera que el reajuste de la economía se ha producido a través de dos vías fundamentales: la competitividad a través de un proceso de devaluación interna por medio de la devaluación salarial, y el ajuste de la situación patrimonial privada.

Atribuyen como uno de los errores más manifiestos de la gestión política de la crisis económica, la orientación expansiva de la política fiscal al inicio de la crisis, que obligó a adoptar una vez ya nos encontrábamos en la profundidad de la recesión económica, medidas de ajuste fiscal muy severas, toda vez que los ingresos eran menores entonces y se acumulaba un deterioro presupuestario en el ámbito público muy acusado.

Además las medidas de ajuste fiscal se adoptaron en un momento muy complicado, donde se había producido ya una gran contracción de la economía y existían graves problemas financieros no solo para el propio estado, sino también para la economía más familiar, con lo que un incremento de los impuestos, un ajuste en los salarios, la dificultad de acceso al crédito y el propio endeudamiento de la familia llevaron a situaciones de emergencia social.

Consideran los autores<sup>54</sup> como positivos los esfuerzos realizados en la remoción de obstáculos a la iniciativa empresarial, reforzando la unidad de

---

<sup>54</sup> ORTEGA, E., PEÑALOSA, J. *Algunas reflexiones sobre la economía española tras cinco años de crisis. Documentos Ocasionales. N.º 1304*. Madrid: Banco de España, 2013.

mercado mediante la eliminación de las barreras administrativas regionales y la liberalización de sectores económicos.

Así mismo han considerado fundamental la reestructuración del sistema bancario dado que los problemas respecto del mismo han sido el origen de la mayoría de problemas de confianza y financiación de la economía española, necesitándose incluso recurrir a los fondos públicos.

Si bien otros autores<sup>55</sup> se han mostrado radicalmente opuestos a las políticas de austeridad <sup>56</sup> exigiendo un incremento del gasto público fundándose en posiciones keynesianas y en todo caso considerando necesaria una política complementaria de crecimiento y estímulo de la economía que permita reforzar los avances ya conseguidos e incrementar de forma paulatina la renta disponible de las familias mediante la disminución del desempleo y el aumento de los salarios.

---

<sup>55</sup> KRUGMAN Paul. "Keynes tenía razón." El País 3 de enero de 2012. Pág. 24 .

<sup>56</sup> "Tanto el actual gobierno de Mariano Rajoy como los demás gobiernos europeos reiteran que adoptan las medidas de recortes de derechos sociales para afrontar la crisis. Pero es fácil comprobar que eso no es así, que esas medidas, en lugar de sacarnos de ella, nos llevan a una nueva recesión y a empeorar las condiciones de vida de la mayoría de la población. La causa de que sigan cerrando empresas y perdiéndose empleos está clara: las empresas no tienen clientes, no venden lo suficiente y los bancos no les proporcionan financiación (ose la dan racionada, en muy pequeñas cantidades, por ejemplo, obligando a los pequeños y medianos empresarios a que se financien mediante tarjetas de crédito a intereses cercanos al 30 por ciento). Y no hace falta ser un premio Nobel de Economía para darse cuenta de que las medidas de reducción del gasto que está imponiendo Europa agravan la situación, porque al recortar ese gasto reducen la demanda que necesitan las empresas y, al dar dinero a los bancos sin imponerles obligaciones de financiación, sólo logran que sigan especulando sin parar y ganando muchos más millones de euros sin solucionar problema alguno. Eso es lo que explica el fracaso de las políticas europeas y que ahora aplica el Partido Popular. Pero lo importante es preguntarse qué circunstancias son las que permiten que puedan seguir aplicando unas políticas que producen el efecto contrario del que dicen que van a producir cuando, además, esos efectos son perjudiciales para la gran mayoría de la población." VICENS NAVARRO, J., TORRES LÓPEZ y GARZÓN ESPINOSA, A. *Lo que España necesita. Una réplica con propuestas alternativas a las políticas de recortes del PP*. Madrid: Ediciones Deusto, 2012. Pág. 183.



## **2. Desequilibrios estructurales en la demanda de empleo y en la estructura institucional del mercado de trabajo.**

Existe cierto consenso en considerar estructural el carácter del desempleo, y considerando que se debe fundamentalmente a deficiencias históricas y persistentes en el mercado de trabajo.

Apuntando principalmente a un desarrollo insuficiente de determinados sectores económicos como los servicios intensivos en conocimiento, la industria manufacturera de tecnología alta y media-alta, entre otros, o la industria manufacturera en general.

Esta ausencia de desarrollo en sectores económicos claves es tan tradicional en nuestro país, como lo es el recurso a sectores económicos de escasa viabilidad en épocas de crisis económica, como la construcción.

Por otra parte, también incide la debilidad de la fuerza empresarial como coadyuvante a esta situación de desequilibrios en la oferta de empleo, debilidad que viene marcada por el tamaño de las empresas, con un peso insuficiente de las empresas grandes y medianas, que son aquellas que permiten una adecuada tasa de inversión e innovación.

De hecho el pequeño empresario no puede asumir de forma adecuada por su tamaño, la necesaria formación de reciclaje del trabajador y cuando ha de asumirla la entiende más como un gasto que como una inversión.

Asimismo Víctor Pérez-Díaz y Juan Carlos Rodríguez<sup>57</sup>, proponen como causa de la crisis las incoherencias del sistema laboral español resumidas en lo que denominan "dualismo laboral", así consideran que se otorgan una gran protección a los asalariados con contrato indefinido en comparación con los temporales, lo que hace mucho más atractivo contratar trabajadores

---

<sup>57</sup> VV.AA. *El Problema del empleo juvenil. Espacio Público*. PÉREZ DÍAZ, Víctor (Coord.). Madrid: Fundación Rafael del Pino, 2 de Marzo de 2015.

temporales que disparan la precariedad del mercado laboral, convirtiéndose en rasgo distintivo español, siendo causa directa de una menor productividad y de la contracción salarial.

Esta temporalidad es cierto que permite realizar un ajuste rápido del mercado laboral en época de crisis económica por vía de despido, pero a su vez se asienta su utilización ante la existencia de una generalizada desconfianza en la evolución de la economía y una voluntad oportunista del empresario que ve así muy disminuidos los costes laborales.

Sin embargo la temporalidad impide una adecuada formación continua del trabajador, negándose el empleador al optar por esta vía, lograr una mayor eficiencia derivada de una mejor experiencia endógena y formación del trabajador, necesitando el nuevo trabajador adquirir unas habilidades prácticas que el reemplazado ya poseía y por tanto perdiendo ese tiempo en detrimento del empleador.

Otra de las incoherencias del sistema laboral español es la ineficacia de la negociación colectiva, pese a la importancia que el ordenamiento jurídico laboral confiere al hecho sindical por razones de modelo. Así tanto Suecia como Reino Unido con modelos contrapuestos uno centrando la negociación a nivel nacional y sectorial, otro con un criterio de descentralización máxima, alcanzan mayores niveles de eficiencia que nuestro nivel intermedio tanto sectorial como geográfico.

Así esta estructura favorece una desconexión entre la evolución de los salarios y la de la productividad, a escala sectorial, empresarial e individual, de hecho los salarios resultan muy sensibles a la evolución del IPC pero muy poco a la productividad del trabajo o a los niveles de empleo, favoreciendo el despido masivo antes que la flexibilización salarial o la adaptación productiva.

De hecho esta es una de las razones que explica que en otros países europeos donde se ha contraído el PIB en términos similares, la destrucción

de empleo haya sido mucho menor, otra de las razones es la mayor fiscalidad del trabajo.

### **3. Legislación permisiva con el despido.**

En franca oposición a las opiniones de VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ y JUAN CARLOS RODRÍGUEZ que han defendido una flexibilización del mercado laboral, autores como VICENS NAVARRO, JUAN TORRES LÓPEZ y ALBERTO GARZÓN ESPINOSA lo consideran un error que no conduce a una mejora efectiva del mercado de trabajo y si a la destrucción de los derechos laborales.

Estos últimos consideran que la reforma laboral del gobierno del año 2012, no cumple con los objetivos que persigue “más empleo, más empleo de calidad y mejores condiciones de la economía en general”, considera que su objetivo es abaratar el despido y hacerlo más fácil modificando la regulación de las causas del despido para evitar el control judicial, eliminando la autorización administrativa en los despidos colectivos y facilitando el despido por absentismo, el debido a enfermedad o por resultados económicos.

Asimismo, considera que la reforma amplía las facultades empresariales en contra del trabajador en materia de movilidad geográfica, condiciones de trabajo e incluso suspensión o reducción temporal de la jornada sin autorización administrativa, realiza reformas en la negociación colectiva que favorecen la posición del empresario frente al de los sindicatos.

La reforma posibilita también un abaratamiento del empleo, con especial incidencia en el empleo joven, favoreciendo la precariedad laboral y abaratando la inversión en formación del trabajador.

JUAN TORRES<sup>58</sup> considera que la reforma laboral “simplemente facilita el abaratamiento del trabajo y que el empleo fijo o a tiempo completo se

---

<sup>58</sup> TORRES LÓPEZ, Juan. “*Quién y cómo destruye empleo en España y quién y cómo puede crearlo*” (*Blog en Línea*). Ganas de Escribir. 29 de agosto de 2014.

sustituya por otro temporal y a tiempo parcial, dando así la imagen falsa de que se crea empleo cuando en realidad sigue disminuyendo, porque baja el total de horas trabajadas y los ingresos salariales”.

Opiniones estas, que pese a ser minoritarias, han de ser aceptadas en parte pues si bien es cierto que una parte del problema del desempleo subyace en la rigidez tradicional del Mercado Laboral como argumentan autores más liberales, no es menos cierto que asumir una flexibilización tan absoluta es contraproducente pues la precarización del trabajo y la disminución salarial implica una disminución de la renta disponible de las familias y esta disminución se traduce en una necesaria contracción de la demanda interna que ha de incidir coherentemente en una disminución de la producción, por mucho que se incrementen las exportaciones, y por tanto redundar en una menor exigencia de necesidades laborales que conduzca sin remisión a la destrucción de empleo y al incremento del paro.

En este sentido CABEZA PEREIRO<sup>59</sup> considera que la flexibilización del mercado de trabajo solo puede producir empleo en tiempos de elevado crecimiento económico y de aproximación al pleno empleo, y adoptando modelos en que la flexibilidad, en el sentido de abaratamiento del despido, se acompañe no solo de una amplísima oferta de trabajo de carácter espontáneo sino también de servicios adecuados y alta protección del desempleo que sea cualitativamente eficiente. Condiciones que son difíciles de alcanzar y mantener.

Cuestión más compleja y tratada por CABEZA PEREIRO<sup>60</sup> a continuación es el impacto que junto a la legislación tiene la acción sindical, pues tal y como expone “el poder sindical funcional como contrapeso o balance de legislación más liberales o voluntaristas” en materia de empleo,

---

<sup>59</sup> CABEZA PEREIRO, Jaime. Políticas de empleo (I) en Cardona Rubert, María Belén y Cabeza Pereiro, Jaime. *Políticas Sociolaborales*. Primera edición. Madrid: Civitas. 2014, págs. 247-252.

<sup>60</sup> CABEZA PEREIRO, Jaime. Políticas de empleo (I) en Cardona Rubert, María Belén y Cabeza Pereiro, Jaime. *Políticas Sociolaborales*. Primera edición. Madrid: Civitas. 2014, págs. 247-252.

dado que en países de norte de Europa con elevadas tasas de sindicación, el drama del desempleo tiene mucha menor intensidad.

La solución por tanto, ha de encontrarse entre de ambas posturas, ni una desregulación del mercado y flexibilización salarial tal, que deje a los trabajadores indefensos y obligados a asumir una precarización laboral que los empobrezca, ni una rigidez extraordinaria que impida al empleador adecuar los costes laborales del trabajador y sus condiciones de trabajo a las exigencias del estado de la economía y de la producción sin necesidad de recurrir a la destrucción de empleo.

De hecho, aunque parezca que estas tres primeras causas estén más ligadas a una concepción general del Paro que a un análisis específico del desempleo juvenil, nada puede resultar más incierto, pues precisamente los jóvenes se ven abocados a una difícil elección a consecuencia de las deficiencias estructurales del mercado de trabajo y a las soluciones flexibilizadoras, que les llevan a, o bien continuar en el paro o bien a aceptar un trabajo precario.

#### **4. La importancia de la educación en el acceso al mercado laboral.**

Dice CARABAÑA<sup>61</sup> que la idea socialista de supresión de la familia, la propiedad privada y el Estado, partía de la concepción de la interrelación entre estos tres entes en el marco de la lucha de clases, considerando que la propiedad de los medios de producción se mantenía y transmitía en el ámbito de la familia burguesa y que por tanto la familia burguesa era un enemigo a batir, pues era la unidad procreadora de nuevos miembros de esa sociedad

---

<sup>61</sup> CARABAÑA, Julio. *Educación, ocupación e ingresos en la España del Siglo XX*. Colección de Estudios de la Educación. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. 1983.

burguesa contra la que se luchaba y cuyos miembros compartían en esencia unas mismas cualidades de posición social, riqueza y acceso a la educación.

Precisamente, como mecanismo de la lucha de clases, el socialismo y el comunismo terminarían por ensalzar a la escuela pública, laica, universal y gratuita, que con el tiempo dejaría de ser un mecanismo de mera lucha por la supresión de las clases para convertirse en un instrumento democrático aceptado por todas las opciones políticas para lograr el derecho a la igualdad, a través de la aplicación de una efectiva igualdad de oportunidades que permitiera a través del esfuerzo y el mérito lograr unas mejores condiciones de vida para todos con independencia de su origen familiar.

Es por ello que las deficiencias en la educación han de considerarse no solo causa del desempleo juvenil, sino desde luego un asunto ineludible si se quiere hablar de empleo, desde la óptica que nuestro sistema educativo desde su concepción va orientado de forma muy nítida, al menos en una de sus facetas más relevantes, a permitir la inserción del alumno en el mercado laboral con las mejores opciones para conseguir dentro de ese mercado, ostentar la mejor oferta con independencia de sus condiciones socio económicas.

Es por ello que hay que hablar de educación como adjetivo necesario de progreso y modernidad en cuanto supone alcanzar una verdadera igualdad material entre todos los ciudadanos, primando el principio de adquisición sobre el principio de adscripción<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> CARABAÑA, Julio. Dice Carabaña que el principio de adquisición presenta un carácter esencialmente individualista, en el que "el status del individuo se determina sobre la base de sus propias cualidades personales, su competencia técnica y sus propias decisiones sobre su carrera ocupacional, no dependiendo ello, en principio, de su pertenencia a determinados grupos solidarios: grupos de parentesco, castas, comunidades aldeanas, etc.", por el contrario el principio de adscripción "es el que rige en el interior del sistema de parentesco". CARABAÑA, Julio. *Educación, ocupación e ingresos en la España del Siglo XX. Colección de Estudios de la Educación*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. 1983. Pág. 40.

Así considera el autor que en este marco de igualdad de oportunidades a través de la educación pueden darse desigualdades materiales legítimas en cuanto a posición social se refiere, si han sido ganadas a través del mérito, requisitos imprescindible en el funcionamiento de una sociedad que en caso contrario y en aplicación de las máximas socialistas y comunistas llevaría a sociedades estáticas y puramente irreales.

La importancia de la educación se ha subrayado a partir de finales del siglo XX, en que la tecnificación de la industria y el avance de la tecnología ha llevado a dejar de considerar al trabajador como una mera fuerza mecánica, comenzando a tener relevancia los valores de la formación y la especialización, en lo que algunos autores han venido en denominar “sociedad postindustrial” y que no describe sino un proceso de tercerización de la sociedad.

Es más, volviendo a Carabaña, este no considera que sea necesaria tan solo la posesión de un mínimo de conocimientos para el trabajo, sino que en el estado de evolución científica constante, el trabajador postindustrial necesita también una formación constante, lo que hace imprescindible el concepto de formación continua del trabajador.<sup>63</sup>

Sin embargo, la consideración ideal de la escuela pública laica universal y gratuita como generadora de una igualdad de oportunidades con independencia de las consideraciones sociales y económicas, ha ido decayendo en aras de un franco pragmatismo que determina que es más fuerte el componente socio económico en la determinación de la posición social que las posibilidades de acceso a la formación, realidad con que se topó Coleman<sup>64</sup>, al tratar de demostrar lo contrario, o en efecto, Coleman hizo en la década de los 70, una encuesta masiva entre origen social y rendimiento

---

<sup>63</sup> CARABAÑA, Julio. *Educación, ocupación e ingresos en la España del Siglo XX. Colección de Estudios de la Educación*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. 1983. Pág. 43.

<sup>64</sup> COLEMAN, James S. *Equality of Educational Opportunity. Study (EEOS)*, 1966.

económico en las escuelas públicas americanas, con la intención de llegar a la conclusión de que las diferencias de dotación entre escuelas determinantes de una peor calidad educativa eran las causantes de unos peores resultados académicos con independencia del origen social. Sin embargo, se descubrió que los niños que provenían de familias más desfavorecidas o de entornos de exclusión social, obtenían peores rendimientos escolares que se iban acentuando conforme el menor iba creciendo, pese a que en la práctica presentara las mismas oportunidades que sus compañeros en el acceso a la educación.

Esta realidad ha llevado a sociólogos y educadores a plantear que la igualdad de oportunidades ha de partir también de una mejora de las condiciones de acceso de los alumnos más desfavorecidos a la educación, idea que ha calado en el legislador y que ha dado lugar a la utilización de medidas positivas como la utilización de becas para estudios, para el pago de los gastos derivados de la formación como pueden ser las destinadas al material escolar.

En este sentido MARTIN SANCHEZ<sup>65</sup> alerta de que detrás de las historias de fracaso escolar suelen existir factores psico-sociales relacionados con el entorno familiar del menor, señalando como los más relevantes la ausencia de una figura paterna durante la infancia y adolescencia, la drogodependencia en el ámbito familiar incluyendo al propio menor, o las situaciones de violencia de género y violencia doméstica en el ámbito familiar.

Sin embargo y pese al condicionante social y familiar en las decisiones que los propios alumnos toman sobre su futuro, sí se ha marcado una notable

---

<sup>65</sup> MARTÍN SÁNCHEZ, Gema. *Historias de Fracaso Escolar. V Jornadas de Historia de Vida en Educación. Voces silenciadas*. Almería: 26 y 27 de marzo de 2015. (En este trabajo la autora realiza un estudio de las historias de tres jóvenes afectados por fracaso escolar tratando de desentrañar sus causas y analizando sus consecuencias).



relación entre la formación que se persigue, la elección del futuro laboral y la posición social.

Ahondar en esta relación, no obliga a introducirnos en la teoría del capital humano<sup>66</sup>, teoría cuyo máximo exponente es Mincer, que propone que los salarios quedan determinados por la educación y la experiencia, supone un supuesto muy útil para calcular las diferencias que se encuentran entre los individuos que toman distintas decisiones de inversión en educación, y que por tanto han soportado distintos costes de formación. Así llega a la conclusión que cada año adicional de formación retrasa las ganancias percibidas por el trabajador, pero igualmente cada periodo retrasado será compensado con ganancias superiores cuando el individuo acceda al mercado laboral.

Todo ello desde la base de que la formación permite acceder a trabajos más cualificados y mejor retribuidos.

Por su parte Spence<sup>67</sup> formula la teoría de la señalización en contestación a la teoría del capital humano así plantea la utilidad de la educación como mecanismo por el que los trabajadores adquieren títulos que son empleados como señales para ofrecer al empresario para que éste establezca las expectativas acerca de su productividad. En función de esta teoría, la educación es considerada como información de productividad y permite explicar las diferencias salariales que existen entre trabajadores con niveles de enseñanza idénticos, explicación que no puede encontrarse en la teoría minceriana, reconociendo sin embargo que el empresario no tiene al

---

<sup>66</sup> IGLESIAS GARRIDO, Jesús. *Capital humano y señalización*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. 2005.

<sup>67</sup> Economista, Nobel de Economía, célebre por sus estudios dedicados al análisis del mercado de trabajo y en concreto por "Job Marketing Signalling" en *Quarterly Journal of Economics*, donde expone sus ideas sobre la teoría de la señalización.

tomar su decisión de contratar una información perfecta sino una expectativa sobre la productividad.

Jencks<sup>68</sup>, Spence y Mincer, reflejan en sus teorías la importancia de la educación en la empleabilidad. Jencks asegura que los mejor formados "prefieren empleos de sentarse tranquilamente y pensar, y que los que abandonan los estudios prefieren empleos activos más bien que cognitivos" concluyendo que "quien piensa dejar la escuela suele tener expectativas ocupacionales bajas."

Igualmente considera que quienes abandonan la escuela acaban ganando menos que los que continúan, desempeñando trabajos que no les gustan o que no permiten su auto realización personal.

## **5. Las deficiencias de la educación española.**

Si hemos hablado de la importancia de la educación en el empleo y principalmente en el empleo juvenil, debemos analizar las deficiencias en la educación española como causa a través de los datos que ofrece el Ministerio de educación a través del informe de indicadores de la educación, que recoge en el tanto los datos de EUROSTAT e INE, como los informes nacionales como

---

<sup>68</sup> En 1972 se publicó en Estados Unidos la obra *Inequality* de Cristopher Jencks, y se publicó el Artículo "The Schools and Equal Opportunity" (Bane y Jencks 1972:37). Ambos autores eran contrarios a la inversión pública en las reformas educativas adoptando una actitud pesimista en la mejora de la situación social a través de la educación.

internacionales de los programas de evaluación educativa tales como PISA<sup>69</sup> o PIRLS<sup>70</sup>.

Vamos a analizar los datos estadísticos desde tres opciones fundamentales, los datos sobre formación de la población y abandono escolar, los datos de calidad de la educación y los datos estadísticos que relacionan formación y empleo.

### ***5.1 Datos sobre formación y abandono escolar.***

En el curso 2011- 2012, hubo 13.991 personas sin escolarizar a los 16 años, 38.248 a los 17 y 95.718 a los 18, datos coincidentes con los suministrados por EUROSTAT, que cifra en un 21,9%, para el año 2014, la tasa de abandono temprano de la educación y formación, considerando por tal la población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de Educación Secundaria Obligatoria y no sigue ningún tipo de educación o formación.

Esta tasa del 21,9% es la más alta de la Unión Europea y 10,8 puntos superior a la media europea, tasa muy similar a la de otros Estados como Malta (20,4%) o Rumanía (18,1%) pero muy alejado de países como Croacia (2,7%), Eslovenia (4,4%), o Austria (7 %).

España lidera la tasa de abandono escolar masculina (25,6%) y nos quedamos en segunda posición tras Malta en la femenina (18,1%), si bien desde el año 2002 ha de subrayarse una tendencia marcadamente positiva como se aprecia en el siguiente gráfico.

Grafico núm17: Tasa de Abandono escolar por sexos.

---

<sup>69</sup> PISA (Programme for International Student Assessment) es un estudio internacional de evaluación educativa de las competencias lectora, matemática y científica alcanzadas por los estudiantes de 15 años, realizado cada 3 años. Es impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y trata de formular, a través de sus conclusiones, políticas eficaces de conducción del sistema educativo.

<sup>70</sup> PIRLS es un estudio internacional de progreso en comprensión lectora organizado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA).

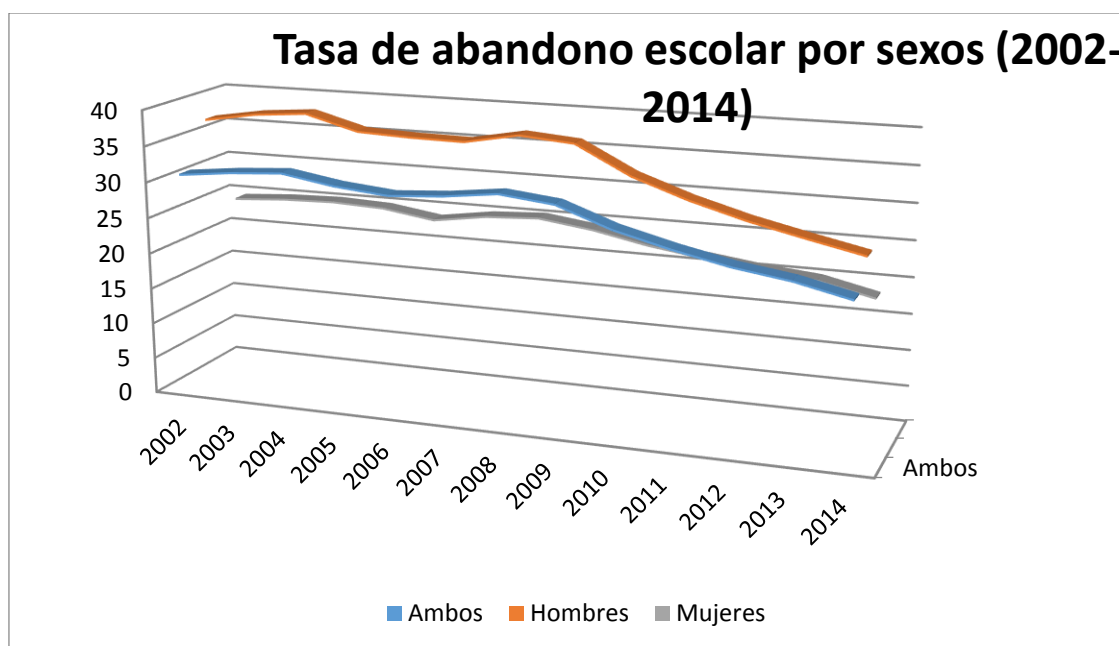


Grafico realizado a partir de la información suministrada por EUROSTAT.

La estadística es consecuente con que España fuera en 2014, el país de la Unión Europea con la tasa más baja de mayores de 20 años y menores de 24 que hubiera completado al menos la segunda etapa de Educación Secundaria Obligatoria, con un 65,8% frente al 82,3 % de la media europea y desde luego muy alejada de países como Croacia o Austria con tasas de 96,3% o 89,6% respectivamente.

En este caso España vuelve a liderar los datos negativos tanto en hombres (60,4%) como en mujeres (71,4%).

Sorprende sin embargo que España en 2014 se encuentre 4, 4 puntos por encima de la media en la tasa de población de entre 30 y 34 años con Educación Superior con una tasa de 42,3%. También nos encontramos por encima de la media en lo que se refiere a población masculina con un 36,8% (3,2 puntos por encima de la media) y en población femenina 47,8% (5,5 puntos por encima de la media)

Pese a no existir comparación en Eurostat en la franja de edad que va desde los 25 a los 29 años, en los datos del INE en 2014 la cifra

correspondiente a la tasa de educación superior es del 40,5%, un 33,7 la tasa masculina y un 47,2 la tasa femenina, del que un 28% se corresponde con educación superior universitaria y un 12, 5 no universitaria, diferencia que se hace sustancial si hablamos de población femenina donde la tasa universitaria es del 34,8 %, frente a la no universitaria que es del 12,4%.

Las diferencias entre nacionales españoles y residentes de nacionalidad extranjera en la franja de edad, es muy acusada, con una tasa de 44% para los nacionales, frente al 21,7 para los extranjeros.

## **5.2. *Calidad de la educación.***

Las pruebas nacionales e internacionales de calidad de la educación van dirigidas a evaluar diversas competencias de los alumnos en su formación y que se realizan periódicamente a fin de permitir observar progresiones o regresiones en los sistemas educativos nacionales.

El TIMSS, por ejemplo, es la prueba que evalúa el rendimiento en Matemáticas y Ciencias de los niños en 4º de primaria y niveles equivalentes, desarrollada por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA).

La prueba estructura sus resultados en distintas cualificaciones: así con una puntuación inferior a los 400 puntos hablamos de un nivel muy bajo, entre los 400 y 475 puntos hablamos de nivel bajo, entre 475 y 550 nos situamos en el nivel intermedio, entre los 550 y 625 el nivel alto y, por encima 625 puntos, el nivel avanzado.

España se situó en la última prueba (año 2011) en 482 puntos en área de matemáticas, es decir un nivel intermedio, si bien de los participantes en la prueba el 13% se situó en un nivel muy bajo, el 31% en el nivel Bajo, el 39% en el nivel Intermedio, el 16% en el nivel Alto y tan solo un 1% en el nivel Avanzado, es decir un 44% del alumnado se situó en niveles bajos o muy bajos de rendimiento, frente a un 17% que se situó en niveles altos.

Nuestro País se sitúa muy lejos de la media de la OCDE, situándose apenas por encima de nueve países (Nueva Zelanda, Rumanía, Turquía, Chile, Azerbaiyán, Georgia, Irán, Qatar y Arabia Saudí). Lejos queda España de China donde el 37 de los alumnos se sitúa en niveles avanzados de rendimiento, o de Finlandia donde un 49% de los alumnos se sitúa en niveles altos.

En el Informe PISA de 2012 que evalúa la competencia matemática de los alumnos de 15 años, España alcanza casi la convergencia con Europa (484 puntos frente a 489) y con la OCDE (484 puntos frente a 494).

En el área de Ciencias, España mejora resultados con 505 puntos y en el nivel intermedio, adelantando a 13 países y aunque se acerca a la media de la OCDE, sigue todavía por debajo de ella.

El PIRLS, que se elabora conjuntamente con el TIMSS presenta una misma estructura y es realizado por el mismo organismo evaluando la comprensión lectora, así en 2011 situó las competencias lectoras de los escolares españoles en 513 puntos nivel intermedio, por debajo de la media de la OCDE (538 puntos) si bien de los participantes en la prueba el 6% se situó en un nivel muy bajo, el 22% en el nivel Bajo, el 41% en el nivel Intermedio, el 27% en el nivel Alto y tan solo un 4% en el nivel Avanzado, es decir un 28% del alumnado se situó en niveles bajos o muy bajos de rendimiento, frente a un 31% que se situó en niveles altos.

Se sitúa por delante de 13 países como Australia, Rumanía o Irán, pero lejos de los datos de Finlandia (un 73% de niveles altos) o Estados Unidos (un 56% de niveles altos).

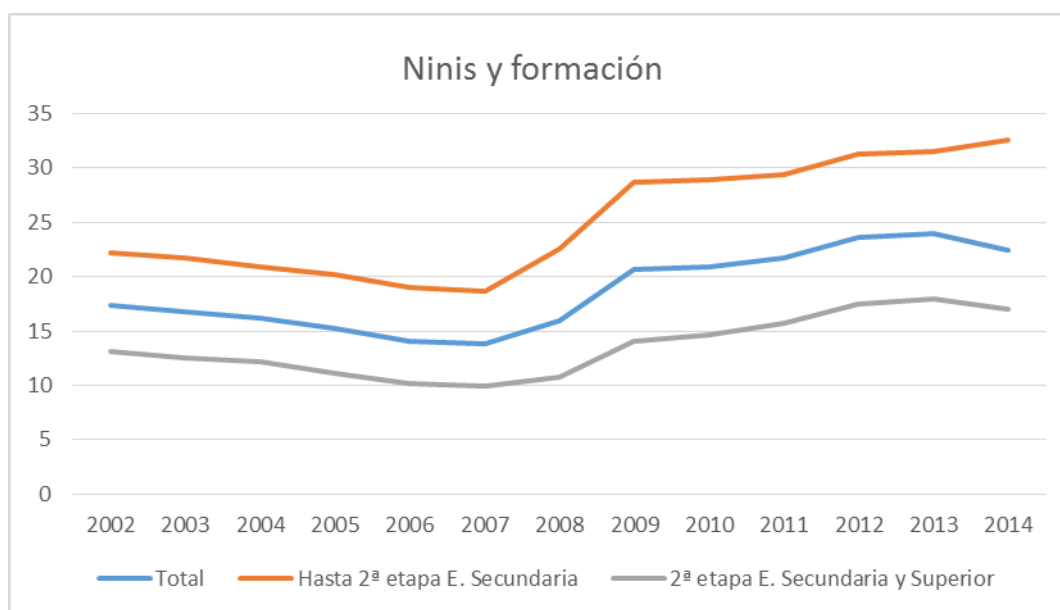
En el Informe PISA de 2012 que evalúa la comprensión lectora de los alumnos de 15 años, España alcanza casi la convergencia con Europa (488 puntos frente a 489) y con la OCDE (488 puntos frente a 496).

### **5.3 Formación y empleo.**

Para analizar la relación entre formación y empleo, hemos de acudir a los datos del Instituto Nacional de Estadística y a EUROSTAT, los datos que ofrecen arrojan una visión panorámica de la situación del empleo juvenil.

Para comenzar trataremos el que es el problema más grave del empleo juvenil, la generación nini, es decir el conjunto de jóvenes mayores de 15 y menores de 34 que ni estudian, ni trabaja. En concreto en 2014 la tasa se situó en 22,4% de la población, con especial incidencia entre los que tenían estudios inferiores a la segunda etapa de la Educación Secundaria (32,5%), y con un incremento destacable en los años de la crisis como se observa en la siguiente gráfica:

**Grafico 18. Ninis y formación.**



Apenas se aprecian diferencias entre hombres y mujeres en este aspecto, siendo el porcentaje total de 23,4 y 24,5 respectivamente.

Si existen diferencias notables entre Comunidades Autónomas donde Ceuta y Melilla (33,3%), Andalucía (28,8%) y las Islas Canarias (27,5%)

lideran los datos negativos frente a País Vasco (15,2%), Madrid (16,7%) y Rioja (18,1%).

Ahondando en la relación entre Paro y formación los datos arrojan evidencias significativas, en el año 2014 el 39% de las personas con educación inferior a la Secundaria se encontraba en paro incrementándose el porcentaje hasta el 46,3% si hablamos de personas con edades comprendidas entre los 25 y 34 años, frente al 21,6% de los que tenían estudios superiores o iguales a la segunda etapa de la educación Secundaria, incrementándose el porcentaje hasta el 25,9% si hablamos de personas con edades comprendidas entre los 25 y 34 años.

España ocupa la segunda posición en hombres parados con formación inferior a la secundaria con un 30,1%, también en mujeres en las mismas condiciones (33,3%) tan solo por detrás de la República Eslovaca y lejos de países como Luxemburgo (7,3% Y 8,2% respectivamente) y Dinamarca (8,1% y 8,3% respectivamente). España mejora la situación en los parados con estudios superiores, pero sigue ocupando la segunda posición tanto en hombres (12,3%) como en mujeres (15,2%), por detrás de Grecia. Los datos no mejoran si acudimos a la franja de edad de 30 a 34 años arrojando valores muy similares: Hombres con formación inferior a secundaria (32,5%), mujeres (37,5%) y hombres con educación superior (14,9%) y mujeres (16,8%).

A nivel interno la tasa de empleo más baja en la franja de edad de 25 a 34 años en el año 2014, corresponde a Ceuta y Melilla para aquellos Hombres con estudios inferiores a la secundaria con una tasa de 37, 3% y un 17,9% en mujeres, le sigue en los datos negativos Canarias (Hombres 47,9%, mujeres 45,7%) y Andalucía (Hombres 54,2% y Mujeres 39,9%). En educación superior las tasas de empleo más bajas las lidera en hombres, Canarias con un 65,6%, le sigue nuestra Comunidad Valenciana 65,9% y Asturias 66,5% y en mujeres Ceuta y Melilla con un 59%, Castilla la Mancha 61,7% y Canarias 62,8%.



Para completar esta “radiografía” entre empleo y formación, debemos valorar los empleados por sector, así en el año 2014 el 20% de la población trabajadora con estudios inferiores a secundaria estaban empleados en el Sector del comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas; el 14,6% en la industria manufacturera y el 11,7% en hostelería; los trabajadores con estudios equivalentes a la segunda etapa de educación secundaria estaban empleados: el 20,7% en el comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas, el 11,9% en la industria manufacturera y el 9,6% en hostelería; por su parte la población trabajadora con estudios superiores estaban empleados: el 13,7% en Educación, el 12,4% en actividades sanitarias y de servicios sociales y el 11,4% en comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas.

Ha existido una evolución significativa en determinados sectores estratégicos durante la crisis económica así en 2009 el sector de la construcción representaba un 12% de la población trabajadora, y un 17,7% de la población trabajadora con menos estudios, sin embargo, en 2014 apenas representaba el 5,7% de la población trabajadora. Trayecto inverso ha realizado la hostelería, así en 2009 representaba el 7,1% de la población trabajadora, mientras que en 2014 representa el 8,1%.

En esta grafica se representan las principales ramas de actividad y su evolución desde el año 2009.

En conclusión, los datos son concluyentes, no solo existe una relación clara entre empleo y formación, sino que las deficiencias del sistema educativo español son causa genuina del desempleo juvenil en España.

Tenemos una tasa de abandono escolar muy elevada que además evidencia que existen grupos importantes de jóvenes que no alcanzan la educación secundaria superior. Sorprende no obstante los datos de educación superior mencionados, la que evidencia al menos, que el grupo que supera la

educación primaria y secundaria suele también acceder a la educación superior.

Nuestros datos de calidad educativa se encuentran por debajo de la media OCDE. El hecho de que nuestros jóvenes terminen la educación secundaria sin tener las destrezas suficientes en áreas tan relevantes como las matemáticas o la lectura y comprensión de textos, es un problema de tal calibre que debería haber llevado al legislador a haber adoptado una legislación educativa consensuada y eficiente en vez de la sucesión de reformas legislativas poco eficientes y de marcado sesgo ideológico que han venido sucediéndose en este país, pues su incidencia sobre el empleo es tan grave que situarse por debajo de la media de la OCDE en comprensión lectora debería ser elevado a auténtico problema nacional.

En efecto esta pobreza educativa del trabajador tiene efectos fundamentales que se acrecientan en la franja de edad más joven, más vulnerable y con menos experiencia, pues no es casualidad que el empleo crezca de forma exponencial entre los ciudadanos menos formados, ni que uno de los sectores con más trabajadores sea la hostelería, sector caracterizado por la precariedad laboral, por la temporalidad, la juventud de sus trabajadores y la aplicación de salarios bajos.

## **6. Dificultad en el acceso a la formación superior a consecuencia de su encarecimiento.**

Si hasta ahora hemos analizado las causas de un mal actual, el desempleo juvenil, debemos dar un paso más, analizar las causas de un mal futuro que será con toda probabilidad la profundización en la precarización del empleo y no solo el juvenil. Parte de esa precariedad futura la tienen decisiones legislativas y políticas adoptadas en el periodo actual y en concreto el RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y sus sucesoras.

El incremento del precio de las tasas universitarias<sup>71</sup>, la disminución de los años de grado y correlativa ampliación de los del master universitario y la disminución de la oferta de títulos son los pilares maestros de una reforma educativa regresiva diseñada bajo un criterio de austeridad<sup>72</sup> para un tiempo de crisis.

Sus males, si no son paliados con prontitud, pueden comprometer a una generación entera, pues dificultan el acceso a la formación y diseñan una formación de baja calidad que ha de ser complementada y que va orientada a una cierta especialización del conocimiento en sectores que tradicionalmente no se prestan a ello con el fin de favorecer una también especialización del empleo con espíritu que en ocasiones llega recordar al fordismo<sup>73</sup> primario.

En efecto, el crédito de grado ha alcanzado incrementos de hasta el 33%<sup>74</sup>, los grados han disminuido su duración y su calidad y los masters se

---

<sup>71</sup> Artículo 6 del RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. "1. ° Enseñanzas de Grado: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula. 2. ° Enseñanzas de Máster que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España: los precios públicos cubrirán entre el 15 por 100 y el 25 por 100 de los costes en primera matrícula; entre el 30 por 100 y el 40 por 100 de los costes en segunda matrícula; entre el 65 por 100 y el 75 por 100 de los costes en la tercera matrícula; y entre el 90 por 100 y el 100 por 100 de los costes a partir de la cuarta matrícula."

<sup>72</sup> Artículo 1 del RDL 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. "El objeto de este RDL es adoptar medidas urgentes para la racionalización del gasto público en el ámbito de la educación, de conformidad con los principios de eficiencia y austeridad que deben presidir el funcionamiento de los servicios públicos."

<sup>73</sup> El término fordismo se refiere al modo de producción en cadena que llevó a la práctica, a partir de 1908, Henry Ford fabricante de automóviles de Estados Unidos. Supone la división del trabajo de producción en diferentes etapas, en las que trabajadores o máquinas, especializados exclusivamente en esa fase de la producción, las realizan de forma rápida y eficiente.

<sup>74</sup> Manifiesto de Estudiantes y profesores de la Universitat de Valencia, reunidos en asamblea a 18 de febrero de 2015.

antojan como complemento imprescindible para permitir la formación suficiente del trabajador universitario con un precio muy superior al del grado.

A su vez se reducen el número de títulos y estos se especializan en áreas del conocimiento específicas atractivas para el empresariado y que permitan una empleabilidad rápida, aunque de baja calidad.

Tales modificaciones han tenido una respuesta masiva por parte del alumnado<sup>75</sup> y profesorado universitario que ha exigido la retirada inmediata de la normativa<sup>76</sup>.

## **7. Economía sumergida como distorsionadora de los datos de empleo y desempleo.**

Sin embargo, los datos de empleo podrían ser irreales, en esos términos lo han planteado algunos economistas que cifran en un millón de personas<sup>77</sup> el denominado fraude laboral.

Los autores plantean que el empleo sumergido va ligado a economía sumergida<sup>78</sup> y que por tanto el tamaño de la economía sumergida puede ayudar a determinar las cifras de aquellos trabajadores no afiliados a la seguridad social. No obstante, esta realidad no es nueva, de hecho ha habido celebres medidas de lucha contra el fraude laboral como el RDL 5/2011, de 29 de abril (derogado el artículo 5 del Real Decreto-ley 5/2011, BOE. Núm. 261 de 31 de octubre de 2015 Sec. I. Pág. 103291. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social), de medidas para la regularización y control

---

<sup>75</sup> <http://www.mareauniversitaria.net/>.

<sup>76</sup> FLOTATS, Anna. "Los rectores se plantan y piden que no se ofrezcan grados de tres años hasta 2017". (En línea) Diario Público. 2 de febrero de 2015.

<sup>77</sup> ÁLVAREZ, Dolors. "La economía sumergida tiene un millón de empleos". (En línea) La Vanguardia. 9 de septiembre de 2013.

<sup>78</sup> SARDA, Jordi. *La economía sumergida pasa factura El avance del fraude en España durante la crisis*. GESHTA y Fundación URV. Madrid. Enero de 2014.

del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas en que realizaban una especie de amnistía laboral para aquellos empresarios que ocuparan trabajadores de manera irregular al no haber solicitado su afiliación inicial o alta en la Seguridad Social pudiendo regularizar en un plazo de tres meses la situación de sus trabajadores sin sanción por ello, debiendo formalizar contrato de trabajo con una duración inicial prevista no inferior a seis meses.

Asimismo, el Consejo Empresarial para la Competitividad, señala en su informe España 2018 que la lucha contra el fraude laboral podría aflorar 800000 empleos e incrementar la recaudación adicional del 1% PIB, para ello demandan política activa de lucha contra el fraude y en concreto un incremento del número de inspectores de trabajo<sup>79</sup>.

## **8. Emancipación tardía.**

Otro condicionante de la inserción laboral de los jóvenes en España, es de carácter cultural y supone la tardía emancipación de los jóvenes. Los citados jóvenes españoles suelen depender durante más tiempo de sus progenitores lo que implica un retraso de su incorporación a la vida adulta y con menor disposición a la asunción de riesgos y encontrando solución a sus problemas económicos en la familia.

En palabra del informe “El problema del empleo juvenil” de la Fundación Rafael del Pino “acaban socializándose en un entendimiento del mundo en el que la seguridad se busca en círculos pequeños, de horizonte limitado, y en el que se desconfía de quienes no pertenecen a esos círculos. Todo ello puede tener consecuencias de relieve en términos de la necesidad de confianza en los demás, de cooperación y competición leal que requiere un tejido

---

<sup>79</sup> España 2018. 24 de marzo de 2015. Consejo empresarial para la competitividad, formado por los presidentes de ACCIONA, ACS, BBVA, Banco Santander, Ferrovial, El Corte Inglés, Mango, Inditex, La Caixa, Iberdrola, Planeta, Mapfre, Mercadona, REPSOL, Telefónica y el Instituto de la Empresa Familiar.

productivo dinámico e innovador. Es decir, el tipo de familia dominante en España contribuiría a una dotación de capital social poco propicia para ese tipo de economía.”<sup>80</sup>

Es la estructura social española, que no anima a la juventud a asumir riesgos y retrasa su dependencia del hogar familiar de tal forma que ello supone un retraso en la incorporación al mercado laboral y consecuentemente la promoción personal en el mercado de trabajo se retrasa con graves perjuicios para el trabajador.

## **9. Consecuencias del paro juvenil en España.**

El desempleo es una lacra que produce con carácter general una disminución de ingresos en el individuo, empeora su situación familiar y puede producir una merma en la autoestima del parado. De hecho, se ha alertado del incremento de suicidios de causa económica<sup>81</sup>, pero no son sus únicos efectos y desde luego la menor edad del parado suele empeorar muchas de las consecuencias demográficas y económicas.

Así, es consecuencia sabida que, ante la disminución de la oferta, el empleo se convierte en un bien preciado, cuyo precio social se incrementa, lo que produce generalmente un incremento de la precariedad laboral, caracterizada por tres notas esenciales, la disminución de las retribuciones anuales del trabajador, la excesiva temporalidad del empleo juvenil, y el abuso de la contratación a tiempo parcial. Estos hechos pueden ser corroborados con un simple vistazo del histórico de la EPA del Instituto

---

<sup>80</sup> VV.AA. *El Problema del empleo juvenil. Espacio Público*. PÉREZ DÍAZ, Víctor (Coord.). Madrid: Fundación Rafael del Pino, 2 de Marzo de 2015. Pág. 10.

<sup>81</sup> “Lo que sí subraya como un punto importante es “el desempleo. Se ha relacionado los incrementos de suicidios con las subidas del paro”. REJÓN, Raúl. “*La tasa de suicidios en España oculta un problema de salud pública*”. (En línea) Eldiario.es. 8 de septiembre de 2014.[http://www.eldiario.es/sociedad/SUICIDIO-ESPANA-TASA-SALUDPUBLICA\\_0\\_300970441.html](http://www.eldiario.es/sociedad/SUICIDIO-ESPANA-TASA-SALUDPUBLICA_0_300970441.html)

Nacional de Estadística, así la ganancia media anual por trabajador entre 2010 y 2013 (último año de la serie) ha mermado desde los 10208,7 euros en 2010 para los menores de 20 años, a los 7456.6 en 2013; desde los 13349 euros en 2010 para los menores de 25 años y mayores de 20 años, a los 10668.3 euros en 2013; desde los 17637.97 en 2010 para los menores de 30 y mayores de 25 años, a los 15587.216 en 2013.

Igualmente se ha incrementado la temporalidad en el trabajo joven en 7,5 puntos en los menores de 20 años entre 2010 y 2014, en 12,77 puntos en los mayores de 20 y menores de 25 años, en 7,08 puntos en los mayores de 25 y menores de 30 años. También se ha incrementado la parcialidad en el trabajo joven en 13,9 puntos en los menores de 20 años entre 2010 y 2014, en 9 puntos en los mayores de 20 y menores de 25 años, en 8,5 puntos en los mayores de 25 y menores de 30 años.

Estos datos dramáticos suponen una regresión en la búsqueda de un empleo de calidad exigencia que ha de entenderse constitucional<sup>82</sup>, asentando indebidamente como solución al problema del paro juvenil, la precariedad laboral, lo que provoca en sí mismo una situación de pobreza generalizada en nuestros jóvenes que estando en el paro o fuera de él, van a sufrir situaciones de necesidad únicamente paliadas por la ayuda de sus familiares.

Además es elocuente el desdén con que los Estados tratan la precariedad laboral centrando sus objetivos únicamente en la creación de empleo o

---

<sup>82</sup> De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 35 de la Constitución, en relación con el Principio de Dignidad de la persona del Artículo 10, el derecho a la vida del Artículo 15, y en todo caso atendiendo a la interpretación del derecho al trabajo de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre Derecho del Trabajo ratificados por España, con observancia de la prohibición de discriminación que impone el artículo 14 y con la vista puesta en los principios rectores contenidos en los Artículos 39 y 40 de la Constitución Española que han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

priorizándola sobre la calidad del trabajo. En este sentido, la Cumbre de Lacken del año 2001<sup>83</sup> y en una época de cierta estabilidad económica, fijo ciertos indicadores que habían de medir la calidad del empleo hacía la que se debía progresar como son la Calidad intrínseca del trabajo con especial atención a las transiciones entre trabajo y desempleo, formación continua y desarrollo profesional, igualdad entre hombres y mujeres, seguridad y salud en el trabajo, flexibilidad y seguridad, inclusión y acceso al mercado de trabajo, conciliación de la vida familiar y laboral, el impulso del diálogo social, el principio de diversidad y no discriminación laboral, productividad y optimización económica. Sin embargo, tales principios, que sí han tenido reflejo en las legislaciones nacionales en época de bonanza, se congelan, se restringen e incluso llegan a desaparecer en época de crisis donde se prima la creación de empleo sobre todo lo demás, aun si es a costa de recortar derechos de los trabajadores.

Además, la precariedad laboral trae consigo el incremento de la economía sumergida, pues el trabajador joven se ve forzado ante la escasez de oferta de trabajo, a aceptar cualquier cosa que se le ofrezca con tal de obtener una renta mínima que le permita satisfacer sus necesidades vitales, por lo que la situación se vuelve cada vez más complicada.

Pero esta situación que se antoja pasajera puede dejar sus efectos más allá de la juventud del trabajador. Así, el desplome del empleo juvenil ha provocado una falta de simetría entre el empleo de los jóvenes y los mayores que ha sido estudiado por distintos autores como el "Fenómeno tijera"<sup>84</sup> y que tiene especial incidencia en nuestro país. Así la juventud se ha convertido en el grupo más vulnerable con una mayor probabilidad de perder el empleo de forma temprana con la particularidad de que este primer desempleo inicial, aumenta las posibilidades de pérdida de empleos posteriores, llegando a

---

<sup>83</sup> Consejo Europeo de Lacken de diciembre de 2001.

<sup>84</sup> INFORME TFW 2011 The Family Watch · El desempleo juvenil en tiempo de crisis y sus consecuencias · Pág. 6 <http://www.thefamilywatch.org/wp-content/uploads/Informe2011.pdf>. ENERO 2012



afirmar que “la infrautilización de los jóvenes en el mercado de trabajo puede desencadenar un círculo vicioso de pobreza intergeneracional y exclusión social, ya que supone un cierto desprecio del segmento más dinámico y habitualmente mejor educado de la fuerza laboral y, a menudo, que se les fuerce a emigrar o a abrirse camino a través de la violencia y la delincuencia juvenil, a tener una autoestima escasa y al desánimo que suele preceder a las adicciones y otros problemas de salud relacionados.”<sup>85</sup>

De hecho, el reciente estudio de la Fundación Rafael del Pino “El problema del empleo juvenil” incide en las dificultades que arrastran los jóvenes en su futuro laboral, debido a su actual situación de paro o precariedad laboral, así dice que “El inicio de la vida laboral de los jóvenes españoles comporta afrontar más periodos de falta de empleo y, de tenerlo, con contratos, digamos, precarios, que sus homólogos europeos. Además, aunque ambos rasgos pierden intensidad a medida que aumenta su edad, su vida laboral ulterior sigue caracterizada por tasas de paro excesivas y por excesivas tasas de temporalidad.”<sup>86</sup>

A su vez esta situación de pobreza e inestabilidad económica del Joven le fuerzan a reducir su gasto al estrictamente necesario para cubrir sus necesidades básicas produciendo por tanto el hundimiento de sectores económicos específicos, generalmente dedicados al ocio, que a su vez producen un incremento del desempleo. Igualmente produce el retraso de la edad de emancipación del joven, que ante la perspectiva de cubrir sus necesidades habitacionales y ante la dificultad de acceso al crédito, se decanta por el alquiler como opción preferida, afectando al sector de la Construcción que se encuentra ante una situación de drástica reducción de demanda.

---

<sup>85</sup> International Federation for Family Development. *La 'cicatriz' profesional y afectiva Efectos del desempleo juvenil en tiempo de crisis*.1 de febrero 2012.

<sup>86</sup> VV.AA. *El Problema del empleo juvenil. Espacio Público*. PÉREZ DÍAZ, Víctor (Coord.). Madrid: Fundación Rafael del Pino, 2 de Marzo de 2015. pág. 8.

Pero sus efectos más significativos se relacionan con el aspecto demográfico, así coadyuva al envejecimiento de la población, donde el adelgazamiento progresivo de la base de la pirámide de población provoca una situación demográfica regresiva fundamentada en tres pilares la emigración de la juventud española, el regreso de los inmigrantes jóvenes a sus países de origen y el descenso correlativo del nacimiento de hijos que complementado con un incremento de la esperanza de vida<sup>87</sup>, hace incrementar la cúspide de la pirámide de población mientras se estrecha su base creando una crisis demográfica cuyo efecto más devastador es la incapacidad del sistema de Seguridad Social de asumir en un futuro próximo el pago de prestaciones tales como la pensión de jubilación o incapacidad provocando un quiebra del sistema de bienestar.

De esta forma ya en 2010 el informe financiado por la Secretaria de la Seguridad Social "Crisis económica y sostenibilidad de las pensiones de jubilación y los sistemas de provisión privados"<sup>88</sup> dirigido por ALFONSO ARELLANO ESPINAR (Profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Económicas y Negocios de la Administración del Campus de Somosaguas), afirmaba sin paliativos, en tan temprana fecha, de "problemas de sostenibilidad" alertando de la caída progresiva y sostenida de los ingresos por cotizaciones sociales a consecuencia del aumento del desempleo con gran incidencia del desempleo juvenil, produciéndose al mismo tiempo un aumento de los gastos de la Seguridad Social. La solución, complicada para los autores del estudio, pasaba en primer lugar por realizar una "profunda revisión de las pautas demográficas y del historial de cotizaciones de los

---

<sup>87</sup> Albert Esteve, director del Centro de Estudios Demográficos en la Universidad Autónoma de Barcelona alerta que "De mantenerse la tendencia de los últimos años, la mitad de los niños que nacen ahora llegarán a los 100 años" en PRATS AZNAR, Jaime. *"La esperanza de vida aumenta más de 40 años en un siglo."* Diario El País. 26 de febrero de 2015.

<sup>88</sup> ARELLANO ESPINAR, A., FELGUEROSO, F. y VEGAS, R. *Crisis económica y sostenibilidad de las pensiones de jubilación y los sistemas de provisión privados*. Noviembre de 2010 - Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TN/1902/2009, de 10 de julio (premios para el Fomento de la Investigación de la Protección Social -FIPROS-)

trabajadores españoles” con vistas a analizar la capacidad del Sistema de Seguridad Social de hacer frente en un futuro a las prestaciones de los grupos de edad situados en la cúspide de la pirámide poblacional.

La emigración de la población joven española ha sido un fenómeno habitual en el último lustro provocado por la situación del mercado laboral. Sin embargo, a día de hoy ningún estudio ofrece una cifra clara de su verdadero número de personas, cuestión que ha sido objeto incluso de discusiones parlamentarias acaloradas<sup>89</sup>. La principal dificultad estriba en diferenciar la emigración de los jóvenes españoles residentes en España que han emigrado a otros países para trabajar en ellos y los que siendo inmigrantes han retornado a los países de los que habían venido ante la falta de oportunidades. Desde luego que ambas circunstancias son causa de esta situación de crisis demográfica y pese a los matices tienen un común denominador, es decir la salida del país de un importante activo, como es la población joven residente en España a causa de la falta de oportunidades laborales que existen en España a consecuencia de la crisis económica.

Se estiman que el número de jóvenes españoles emigrantes<sup>90</sup> entre 2009 y 2013 ha sido de 218.000, siendo Reino Unido y Alemania los principales receptores con 105.000 jóvenes y 25.500 respectivamente captando el 85% de la emigración a Europa.

El segundo destino de la migración joven española es América, siendo Argentina la principal receptora, aunque con un crecimiento exponencial de la migración a los países de Chile y Brasil y con una importante presencia de jóvenes muy cualificados en Estados Unidos de América.

---

<sup>89</sup> GARCÍA DE BLAS, Elsa. “¿Cuántos jóvenes han emigrado? ¿24.000 o 500.000?” Diario El País. 13 de mayo de 2015

<sup>90</sup> VV.AA. *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*. NAVARRETE MORENO, Lorenzo (Coord.) Madrid: INJUVE 2013.

Tres de cada cinco emigrantes españoles tienen entre 15 y 29 años, cerca de un tercio de los emigrantes completaron su etapa formativa en el extranjero, aunque la mayoría de los emigrantes espera a terminar sus estudios universitarios para iniciar su proyecto migratorio.

La edad media de los jóvenes en el exterior es de 26 años. La mayoría carecen de cargas familiares y muchos viajan solos, aunque la mayor parte lo hicieron con acompañante, teniendo la mayor parte pareja estable, y suelen convivir con ella. La mayoría de madres jóvenes migrantes suele migrar con sus hijos. La mayoría de emigrantes muestran un elevado grado de integración en los países de acogida, habiendo trabado la mayoría de ellos relaciones de amistad. Además muchos de ellos manifiestan haber conocido previamente al país de acogida, con un gran número de ellos que habían residido previamente allí y muchos de ellos a consecuencia de una beca de estudios.

La mayoría de emigrantes supeditan el fin del proyecto migratorio a la mejora de la situación económica de España, manteniendo una percepción más negativa que los residentes en España respecto de la situación económica. Generalmente la migración responde a un planteamiento racional, alentados por noticias de mejor situación económica y la existencia de un mercado de trabajo más dinámico en los países de acogida, que contrastan con la situación española y especialmente con la precarización del mercado laboral, la baja retribución salarial y la infravaloración del capital humano y formativo del trabajador en la cualificación profesional. Así la búsqueda de independencia y autosuficiencia del proyecto de vida del trabajador (y en parte como un planteamiento emancipatorio) le lleva a valorar de forma racional su necesidad de emigrar a otros países para conseguir trabajo, teniendo en cuenta que son requisitos intrínsecos de la emigración la mayor facilidad del individuo en la movilidad geográfica.

La generalidad de jóvenes emigrantes reconoce que pensaba que iba a ganar un salario mayor del que percibe, aunque pese a ello se sienten conformes con su decisión como estrategia de salto a ocupaciones con más

prestigio, entendiendo como una ocasión para reforzar y especializar el propio perfil profesional, ganando valor competitivo en el mercado de trabajo, lo que ha de permitir el acceso a mejores oportunidades de empleo.

Este perfil no es útil para conocer el aspecto psicológico del trabajador emigrante joven, un trabajador que aspira de forma mayoritaria a retornar, lo que puede ser un motivo de esperanza para la crisis demográfica que vive nuestro país, pues la mayoría de ellos declaran moverse geográficamente por necesidad económica y laboral, habiendo ganado popularidad la consideración de la emigración juvenil como "exilio laboral"<sup>91</sup> termino reivindicativo que han utilizado plataformas como "Juventud sin futuro"<sup>92</sup> ligadas a las plataformas reivindicativas del fenómeno 15-M, que han creado iniciativas como "No nos vamos, nos echan"<sup>93</sup> donde explican las causas de la emigración partiendo de la precariedad laboral de la que culpan a los grandes partidos alternantes en el poder.

El retorno de la población inmigrante es un fenómeno relativamente reciente que se ha producido tan solo a partir del año 2012, pues como indica Carmen González Enríquez<sup>94</sup>, y pese a observarse una ralentización del crecimiento de la población inmigrante en España, entre 2007 y 2012, lo cierto es que la población siguió aumentando durante este tiempo pese a ser el inmigrante el más perjudicado por la situación del mercado laboral y pese a estar produciéndose ya en dichas fechas movimientos migratorios de jóvenes españoles al extranjero en busca de trabajo.

---

<sup>91</sup> Redacción. "Exilio laboral juvenil: El drama no remite." (En línea) El Periódico. 21 de mayo de 2015. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/exilio-laboral-juvenil-drama-remite-4204355>.

<sup>92</sup> <http://juventudsinfuturo.net/>.

<sup>93</sup> <http://www.nonosvamosnosechan.net/>.

<sup>94</sup> GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. *Migración, trabajo y amenazas al sistema de pensiones: balance del período 1996-2014*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

La autora<sup>95</sup> encuentra una triple explicación a esta situación anómala: por una parte el efecto llamada que pese a la situación del mercado laboral produce el Estado de Bienestar, teniendo el inmigrante la percepción de que pese a no encontrar puesto de trabajo va a disfrutar de unas prestaciones de auxilio social que son mucho más ventajosas para el que la situación socio económica que atraviesa en su país de origen, por otra parte la reagrupación familiar de los inmigrantes ya residentes en España, y por último la voluntad de permanecer una vez el inmigrante ha obtenido la regularización de su situación en el país mediante el permiso de residencia y el temor a perderlo si abandona el país.

Así solo ante un agravamiento de la situación económica en 2012, es cuando se produce el retorno masivo de inmigrantes a sus países de origen con cifras record de 119.244 personas en 2012 y 376.843 personas en 2013.

Sin embargo la autora desmitifica la influencia sobre la estabilidad del Sistema de la Seguridad Social y de la caída de la natalidad en España. Así considera que su importancia para el Sistema de Seguridad siempre ha estado disminuida por dos factores esenciales, la importancia de la economía sumergida en la inmigración antes de obtener la regularización administrativa y la generalización de la precariedad laboral entre la población inmigrante regularizada con claros tintes discriminatorios facticos. No deja de ser cierto, sin embargo, que los años de retorno de la inmigración y de su ralentización han coincidido con la preocupación por la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social debido a la bajada vertiginosa de los ingresos por cotizaciones sociales.

De hecho ahondando en la situación discriminatoria es de interés el trabajo del Profesor José Vicens<sup>96</sup>, quien considera que "si bien ser extranjero

---

<sup>95</sup> GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. *Migración, trabajo y amenazas al sistema de pensiones: balance del período 1996-2014*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

<sup>96</sup> MEDINA, E., HERRARTE, A. Y VICÉNS, J. Inmigración y desempleo en España: impacto de la crisis económica. *Revista ICE*. Mayo-Junio. 2010, Nº854. Págs 37-48.

por sí solo no resulta estadísticamente significativo para explicar la probabilidad de perder el empleo, sí resulta significativo durante el período de crisis económica, indicando, por tanto, que una vez tenidas en cuenta las variables personales y laborales que deberían explicar dicha probabilidad, ésta resulta mayor entre la población extranjera en el período de crisis”, lo que viene a corroborar la mayor vulnerabilidad de esta parte de la población que es esencialmente joven.

Por otra parte, considera que, si bien es cierto, que no puede negarse la mayor tasa de fertilidad de las mujeres inmigrantes, lo cierto es que solo las mujer provenientes de países africanos alcanzan a lograr la tasa de reposición de dos hijos por mujer. Esta postura contrasta con las conclusiones del Informe “El déficit de la natalidad en Europa”<sup>97</sup> de la Colección de Estudios Sociales de la Caixa, donde se afirma que la inmigración con una estructura de edad más joven y una tasa de fecundidad más elevada fue fundamental para elevar de forma significativa el índice sintético de fecundidad, que pasó de 1,15 hijos por mujer en 1998 a 1,46 en 2008, aseverando asimismo que en el año 2011 se evidenció esa importancia cuando casi uno de cada cuatro recién nacidos en España en ese año (el 23,1%) tenían un padre o una madre extranjeros, admitiendo no obstante la disminución progresiva de la tasa de fecundidad de la población inmigrante y su contribución proporcionalmente modesta.

De hecho, este estudio alerta de mínimos históricos en la tasa de fecundidad española, haciendo referencia entre sus causas a la situación económica negativa actual y al paro juvenil:

Así uno de los factores esenciales es el aplazamiento de la maternidad, en el que los progenitores esperan a tener hijos hasta haberse situado

---

<sup>97</sup> ESPING-ANDERSEN Gøsta y otros. *El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español*. Barcelona: La Caixa, 2013.

profesionalmente, haber completado su formación, lograr la suficiente estabilidad de la pareja y conseguir una vivienda en propiedad.

Estos condicionantes agravados por el paro juvenil que retrasa la emancipación de la juventud, provocan un aplazamiento excesivo de la maternidad a edades en que la fertilidad femenina disminuye por causas naturales<sup>98</sup> condicionando a la existencia de un menor número de hijos por mujer o incluso a la constitución de familias que no se plantean tener hijos ante las dificultades económicas<sup>99</sup>.

Asimismo, relaciona el alto nivel de desempleo entre mujeres y jóvenes como coadyuvante al descenso de la fecundidad, entendiendo que el hecho de que uno o ambos miembros de una pareja esté en el paro tiene un efecto particularmente intenso en la caída de la fecundidad. De igual modo establece la precariedad del mercado laboral mediante el abuso de contratos temporales y parciales y las insuficientes medidas en apoyo de paternidad y maternidad como factores coadyuvantes a la situación adversa, aunque no determinantes.

En conclusión, como ha quedado demostrado, las consecuencias de esta crisis económica abocan a toda una generación de jóvenes al paro, a la precariedad laboral o a la emigración con graves efectos sobre la estructura

---

<sup>98</sup> ESPING-ANDERSEN Gøsta y otros. *El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español*. Barcelona: La Caixa, 2013. "algunos estudios subrayan las consecuencias adversas de la maternidad tardía para la salud de la madre y del recién nacido: complicaciones del embarazo, abortos, partos prematuros o bajo peso al nacer son algunos de los problemas potenciales que aumentan exponencialmente con la edad de la madre (Iuke y Brown, 2007)" Diciembre de 2013. El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español. Colección de Estudios Sociales de la Caixa. página 58.

<sup>99</sup> ESPING-ANDERSEN Gøsta y otros. *El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español*. Barcelona: La Caixa, 2013. "a nivel individual, el retraso del primer hijo se asocia a un menor número final de hijos, ya que la fertilidad femenina y masculina disminuye con la edad; a las parejas les quedan menos años para tener los hijos que desean. asimismo, cuanto más tiempo vivan sin hijos, mayor es la probabilidad de que revisen a la baja sus intenciones reproductivas debido a la competencia de otros intereses vitales". Diciembre de 2013. El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español. Colección de Estudios Sociales de la Caixa. página 59 y 60



demográfica española y la estabilidad del Sistema de Seguridad Social, y en todo caso produciendo situaciones graves de pobreza juvenil y exclusión social.



## **TÍTULO SEGUNDO: MARCO JURIDICO DEL EMPLEO.**



## **CAPÍTULO PRIMERO. LAS FUENTES DEL DERECHO AL EMPLEO JUVENIL.**

El Derecho del Empleo como una parcela del derecho social en el derecho del trabajo ha sido definida por la doctrina como la estructura axial de la disciplina “extramuros del derecho del trabajo” o fronterizo del derecho del trabajo<sup>100</sup>; desde el objetivo prestacional constituye una estructura o sistema de prestaciones previstas ante la situación de desempleo para la población activa; desde el punto de vista formativo permite la transformación de la población activa a través de una sólida Formación Profesional adecuada a las demandas del empresariado europeo.

Esta parcela emergente citada en el derecho social se organiza en base a medidas institucionales y públicas para la lucha contra el paro desde la aproximación de ofertas y demandas en el mercado de trabajo.

El Derecho del Empleo puede calificarse de abigarrado, asistemático, plural, y confuso en atención a las diferentes fuentes jurídicas de las que se nutre.

Su relación con el Derecho del Trabajo es evidente y por ello también lo es la incidencia que el constitucionalismo social tiene en el Derecho del Empleo con amplias coincidencias en ambos marcos normativos donde destaca su dimensión social europea, la aplicación de las disposiciones de la Organización internacional del Trabajo, la política de empleo del estado, las políticas de empleo de las comunidades autónomas así como de la administración local, sin obviar la importancia que los convenios colectivos tienen como modo de influencia en el marco jurídico de los representantes de los trabajadores y la patronal.

---

<sup>100</sup> LÓPEZ GANDÍA, Juan. El régimen jurídico del empleo y los programas de fomento del empleo en España. Introducción al estudio de las relaciones entre política laboral y política de empleo. *Revista de Trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Edición anual. 1980, nº58-59. Págs. 73-118.

La flexibilidad del marco jurídico del Derecho del Empleo tiene su máxima referencia en las “políticas públicas de empleo”. El término “política de empleo” puede definirse desde el Convenio 122 OIT (1964) ratificado por España y publicado el 24 de mayo de 1972 en el Boletín Oficial de España: *"la utilización coordinada y unitaria de todos los instrumentos y medidas políticas, fiscales, crediticias, laborales, asistenciales y de previsión social, que incidan de alguna manera en el gobierno del mercado de trabajo, por los órganos e instituciones... en colaboración con los sujetos y agentes sociales protagonistas de acuerdo con los objetivos de la programación económica y social". Para MARTIN VALVERDE la Política de empleo son "todas las medidas de los Poderes Públicos encaminadas a la consecución del Pleno empleo y del mejor empleo de la población activa."* <sup>101</sup>

La instrumentalización del derecho del trabajo como parte del Derecho del Empleo es evidente a través de las distintas reformas del mismo, modificando la normativa laboral con el fin de conseguir determinados objetivos de empleo.

*Para BORRAJO DACRUZ "el principio pro operario y la estabilidad en el empleo han sido los principios nucleares de la reforma de las instituciones públicas que por otros intereses han ido sustituyendo la aplicación del principio de flexibilidad de las políticas de empleo en las reformas legislativas dando lugar a un nuevo derecho del trabajo al servicio de derechos políticos-sociales distintos a los fundacionales."* <sup>102</sup>

Es necesario diferenciar, abordando otra dimensión de la regulación del Derecho del Empleo, entre las políticas de integración y políticas de inserción.

---

<sup>101</sup> MARTIN VALVERDE, La política de empleo: Caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo. *Documentación laboral*. Nº9, 1983. págs. 61-83.

<sup>102</sup> BORRAJO DACRUZ ¿Reforma laboral o nuevo Derecho del trabajo? *Actualidad laboral*, Nº3, 1994, 543-549.

Así las primeras buscarían una gestión de las medidas de alcance general para cubrir las necesidades de los asalariados y otros titulares derivados, por su parte las segundas buscarían el acceso al mercado de trabajo para determinados colectivos específicos.

El marco jurídico del Derecho del Empleo con carácter asistemático se completa con medidas y normas transversales que podrían constituirse como las zonas grises de la disciplina, tales como las subvenciones a la creación de puestos de trabajo y/o bonificaciones de las cargas de trabajo de las empresas; fomento del empleo en actividades no productivas ni mercantilizadas; programas públicos en obras o servicios de interés social; así como los nuevos yacimientos de empleo; la promoción del cooperativismo y la economía social; fomento del empleo autónomo; así como las iniciativas de desarrollo y empleo local<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> ROQUETA BUJ, R. et alt. *Crisis Económica y Medidas ante el Desempleo*. RODRIGUEZ PASTOR, G. (Coord.) 1ª Edición. Valencia: Tirant Lo Blanc, 2015.





## **CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DEL EMPLEO.**

El Derecho del Empleo como parcela del derecho social del derecho del trabajo tiene su previsión en la CE tanto en el título preliminar en el Artículo 1 y 7, como en la sección segunda del capítulo 2ª del Título 1º en los artículos 35.1, 40.1 y 41.

El artículo 1 dispone que *“España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”*

El artículo 7 dispone que *“los sindicatos de los trabajadores y asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.*

El Derecho al Empleo tiene su manifestación en el estado social del derecho tal y como se define en su Artículo 1 de la Constitución. Así las manifestaciones del Derecho del Empleo en la carta magna: se pueden distinguir como derecho subjetivo, deber de trabajar; como la vinculación de los poderes públicos al principio de pleno empleo; la protección por desempleo; y como la situación de los colectivos con especial dificultad para trabajar.

### **1. Como derecho subjetivo y deber de trabajar.**

En efecto, el artículo 35 dispone que *“todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia sin que, en ningún caso, pueda*

*hacerse discriminación por razón de sexo. La Ley regulará un Estatuto de los Trabajadores”.*

La carta magna incorpora la vertiente individual del derecho al trabajo en el artículo 35.1 CE (StC 22/1981, de 2 de julio) cuya titularidad corresponde a los españoles de conformidad con la STC 107/1984, de 23 de noviembre con especial referencia al derecho al acceso a un trabajo remunerado para los reclusos y a los beneficios correspondientes de conformidad con el artículo 25.2 CE como derechos especialmente protegidos correspondientes a los derechos fundamentales y libertades públicas de la sección primera del capítulo segundo del título primero. También se recoge el Derecho al Empleo en la función pública previsto en el Artículo 103.3 CE.

Como Derecho fundamental es un derecho natural democráticamente constitucionalizado acompañado de las notas distintivas de eficacia directa y vinculación a los poderes públicos, indisponibilidad para el legislador en su contenido esencial, control judicial y control de constitucionalidad; determinándose siguiendo la STC 22/1981 de 2 de julio que establece “en igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir a no ser despedidos si no existe una justa causa.”

El derecho al trabajo contenido en el Artículo 35.1 CE conlleva la vinculación de los poderes públicos como verdadero derecho subjetivo en el que se distingue en el control del poder legislativo a través del juicio de constitucionalidad de las reformas legislativas.

Los requisitos que la Carta magna establece para la efectividad de los deberes impone la necesidad de Ley, dado que solo el poder legislativo está habilitado como una garantía frente al poder reglamentario de la Administración.

Igualmente se establece de conformidad con el artículo 86.1 CE la prohibición taxativa de que los derechos, deberes y libertades sean regulados mediante Decreto-Ley.

En cuanto afecte a esta materia es también de aplicación la garantía de la autorización previa de las Cortes Generales a través del Artículo 94 CE establece que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requiere dicha autorización cuando afecten a los deberes fundamentales establecidos en el Título I.

En principio el Estado tendría también competencia exclusiva ex Artículo 149.1.1 CE, en materia de empleo al ser elemento afectante a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pero las CC. AA han hecho uso de amplias facultades de desarrollo y ejecución.

En cuanto al poder ejecutivo el gobierno queda obligado a desarrollar una política económica y laboral que favorezca el empleo; exigiendo la citada política de empleo a las comunidades autónomas y administración local para que hagan lo propio en sus competencias.

Los poderes públicos quedan vinculados por las políticas de discriminación positiva a favor de los colectivos más desfavorecidos y con necesidades de inserción social para el efectivo acceso al empleo.

El deber de trabajar como deber del Estado Social basado en la solidaridad y en la conciencia de que deben prevalecer los requerimientos colectivos o sociales sobre los meramente individuales.

No obstante, el artículo 35.1 CE es poco más que una mera declaración de principios, ya que su cumplimiento no es jurídicamente exigible, y el ordenamiento no prevé sanción alguna. De tal forma que pesa como una obligación del ciudadano con carácter solidario para que se contribuya al desarrollo económico y social. Pero esta obligación de carácter ética o moral no conlleva sanción y por tanto no es una obligación jurídica.

## **2. La vinculación de los poderes públicos al principio de pleno empleo.**

En el artículo 40 CE alude como Principio rector de la Política social y económica el Pleno empleo regulado en el Capítulo III del Título I de la CE; siendo definidos por DE ESTEBAN y GONZALEZ TREVIJANO<sup>104</sup> como un conjunto heterogéneo de derechos y enunciados que el constituyente agrupó en una categoría pretendidamente unitaria, y que suponen la explicación última y la justificación del llamado Estado Social de Derecho, propugnado en el artículo 1.1 CE e íntimamente relacionado con la llamada "*cláusula de transformación*" contenida en el artículo 9.2 CE, que impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que la impidan o dificulten.

Así el artículo 40 presenta una doble dimensión, de una parte, obliga a los poderes públicos a promover condiciones favorables para el progreso social y económico, y para una distribución más equitativa de la riqueza regional y persona, fijando como objetivo la consecución del pleno empleo. Debe relacionarse con los artículos 35 (derecho al trabajo) y artículo 130 (que impone a los poderes públicos la atención a la modernización y desarrollo de los sectores económicos, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. De otra parte, en su apartado 2 tutela la formación y re adaptación personales, la seguridad e higiene en el trabajo, la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas y retribuidas, y el descanso necesario).

La dimensión colectiva del derecho del trabajo se encuentra regulada en el artículo 40 CE, que siguiendo la STC 22/1981, de 2 de julio implica "un

---

<sup>104</sup> DE ESTEBAN, J. y GONZALEZ TREVIJANO, P.J., Curso de Derecho Constitucional Español. Primera edición. Madrid: Universidad Complutense, 1992.

mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma”.

El objetivo de consecución del pleno empleo que establece el artículo 40 CE como principio rector de la política económico y social implica la vinculación de los poderes públicos a través de las políticas de empleo para conseguir los fines.

### **3. La situación de los colectivos con especial dificultad para trabajar.**

Otra dimensión del Derecho del Empleo en la carta magna es la regulación para colectivos con especiales dificultades para trabajar por razón de edad como la juventud, el sexo, discapacidad, raza o nacionalidad; tales hechos se encuentran regulados en los artículos 48 a 50 CE.

Así el artículo 48 CE constitucionaliza la protección de la juventud, promoviendo su participación en el desarrollo político, social, económico y cultural. Los poderes públicos quedan vinculados al desarrollo efectivo de las políticas de empleo necesarias para la integración del colectivo más joven por las dificultades que encuentran el citado colectivo, que es objeto de estudio en este trabajo.

Las políticas de empleo actuales distinguen cuatro grupos diferenciados de colectivos con dificultades para el acceso al Derecho al Empleo, esto es, los jóvenes, discapacitados, mujeres y trabajadores de edad avanzada. En esta materia las políticas de empleo han adoptado medidas como jubilación forzosa pactada por convenio colectivo y como recursos financieros las subvenciones, bonificaciones en seguridad social, así como la deducción fiscal para favorecer la contratación de los colectivos con especial vulnerabilidad y dificultad para el acceso al empleo.

Esta aplicación del principio acción positiva se enmarca en las directrices normativas de la comunidad internacional y europea sin que ello implique la vulneración del principio de igualdad y no discriminación de conformidad con el artículo 14 CE Y artículo 9.2 CE.

#### **4. La protección por desempleo.**

El segundo precepto es el artículo 41 CE, que, aunque no se circunscriba únicamente a los trabajadores, reconoce el derecho a la Seguridad Social, garantizando la asistencia y las prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad y, especialmente, en supuestos de desempleo. De esta manera se impone a los poderes públicos la obligación de complementar la falta de empleo y garantizar las contingencias necesarias a la población activa en casos de necesidad y desempleo.

El régimen jurídico de la Seguridad Social encuentra su marco normativo en el RDL 1/94, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

## **CAPÍTULO TERCERO. MARCO JURÍDICO EUROPEO**

La Unión Europea tal y como la conocemos actualmente, se puede definir como una organización de vocación confederalista imperfecta.

Así se inició el proyecto con la creación de la primera comunidad europea para la producción del carbón y acero entre Francia y Alemania diseñado por Jean Monnet que se sometería a la Autoridad común. Como consecuencia de ello se firmó el Tratado de París el 18 de abril de 1951 por Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Alemania y Holanda constituyéndose la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Con este tratado se establecía un mercado único con fines económicos que establecía una Alta Autoridad, una Asamblea Común, un Consejo y un Tribunal de Justicia; dotados de poderes efectivos por los seis países firmantes (Artículo 97 TCECA).

Los seis países citados firmaron el 25 de marzo de 1957 el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica; ambos entrarían en vigor tras ser ratificados por cada uno de los Estados Miembros el 1 de enero de 1958. Se suscribió un Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas por el que las tres tendrían una Asamblea y un Tribunal de Justicia comunes, permaneciendo de forma separada para cada una de ellas las restantes instituciones.

Del Tratado CEE destacan dos elementos fundamentales: la Unión aduanera y la Política Agrícola Común (PAC). En efecto, en la práctica, lo que se creó básicamente fue una Unión aduanera (conocida popularmente como "Mercado Común"): el 1 de julio de 1968 se eliminaron todos los aranceles internos entre los Estados comunitarios. Al mismo tiempo se adoptó un Arancel Aduanero Común para todos los productos procedentes de terceros países.

Los Tratados de Roma revolucionaron el concepto de organización supranacional con el establecimiento de la regla de la mayoría simple o cualificada según los casos para la adopción de los acuerdos, lo que suponía

una cesión efectiva de parte de la soberanía nacional de cada uno de los Estados Miembros a favor de las CCEE.

El 11 de abril de 1965 se firmó el Tratado por el que se constituía un Consejo y una Comisión únicos de las Comunidades Europeas, logrando así un organigrama institucional común a las tres Comunidades, aunque actuaran de manera diferenciada en virtud de las disposiciones de cada uno de los distintos Tratados.

La denominación de la Comunidad Económica Europea pasaría a ser llamada solo Comunidad Europea tras la firma del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, pues a partir de él se hace necesario distinguir entre el denominado "pilar comunitario", es decir, el recogido en los Tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales, y dos nuevos pilares, que estarían basados no en unos poderes supranacionales, sino en políticas de cooperación entre los gobiernos: Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Sería a partir del Tratado de Lisboa cuando se abandonaría el término "comunidad europea" por "Unión Europea". La Unión Europea convive con la Comunidad de la Energía atómica dado que las otras comunidades se han integrado en la organización de la Unión Europea.

La finalidad de la creación de la organización supranacional sin personalidad jurídica en su origen era crear un mercado económico común y de ahí que no se encuentren referencias a política social en los tratados europeos hasta el Tratado de Ámsterdam en 1997. Si bien no puede hablarse de propiamente un derecho social europeo porque la propia Unión Europea carece de competencias para regular instituciones propiamente de política social que pertenecen a la competencia de cada uno de los Estados Miembros.

El acervo comunitario en materia de empleo es de carácter asistemático y no se puede hablar de un "Derecho Comunitario del Trabajo", ya que esta concepción es estrictamente académica, puesto que el marco es resultado de proyectar sobre éste las clasificaciones y conceptos tradicionales



de los Derechos nacionales. La cartografía jurídica nacional, proyectada sobre la realidad normativa europea, da como resultado la identificación de un Derecho Social Europeo.<sup>105</sup>

La "política de empleo" comunitaria forma parte de lo que generalmente se denomina "Política Social Comunitaria". El término "política de empleo" es muy distinta según si hablamos en el concepto nacional que en el concepto comunitario dado que por política social los Estados Miembros entienden actuaciones de gobiernos dirigidas a luchar contra la exclusión y otros problemas sociales similares, en el Derecho Europeo se dirige a la regulación del trabajo asalariado y del mercado de trabajo.

En derecho nacional la "política de empleo" es lo que define el artículo 1 de la Ley 56/2003, de Empleo: "teniendo en cuenta lo establecido en los arts. 40 y 41 de la Constitución, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo".

Este concepto tan extremadamente amplio permite la actuación de los gobiernos en cualquier intervención en el mercado de trabajo o en la regulación de las relaciones laborales; mientras que el termino política de empleo para la Unión Europea se define en el artículo 125 del Tratado, "los Estados Miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico, con

---

<sup>105</sup> RODRÍGUEZ-PIÑEIRO ROYO, Miguel Carlos, *Aproximación a la política de empleo de la Unión Europea, Cuadernos de Derecho Judicial XXIII*. Madrid: CGPJ, 2006.

vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 2 del presente Tratado".

Así la política social que aparece en el derecho originario europeo es complemento de la política económica y de la finalidad de crear un mercado económico común a los Estados Miembros. No obstante, resulta necesario el estudio de cada uno de los tratados de derecho originario para conocer la política social de la Unión Europea.

- ***El Acta Única Europea.***

El Acta Única Europea, aprobada en febrero de 1986, supuso la primera modificación de los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, siendo sus principales novedades el "establecimiento del mercado único durante un período que concluirá el 31 de diciembre de 1992..." (Lo que significará) un área sin fronteras en el que el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital esté asegurado". Otra novedad fue la adopción de medidas para coordinar la política monetaria de los Estados Miembros, preparándose el camino hacia el objetivo de la Unión Económica y Monetaria. En materia social se aprobaron algunas iniciativas en materia de salud y seguridad de los trabajadores o la investigación y tecnología, y el medio ambiente.

Se introdujo el artículo 118 A TCE que autoriza al Consejo para que a través de mayoría cualificada pueda decidir en el marco de cooperación las condiciones mínimas para promover la mejora de trabajo para proteger la seguridad y salud de los trabajadores. Ello propició la aprobación de la Directiva Marco 89/391/CEE con varias pautas dirigidas a cubrir diversos riesgos con el fin de armonizar las condiciones laborales de los Estados Miembros. No obstante, se mantuvo la regla de la unanimidad para los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena, así como la libre circulación de trabajadores. Por otro lado, el Artículo 118 B TCE asignaba a la comisión el papel negociador para armonizar las condiciones laborales de los Estados Miembros.

**- La Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989.**

El 9 de diciembre de 1989 se ratificó por once de los doce Estados Miembros de la Comunidad Europea salvo Reino Unido la Carta de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores que buscaba la armonización de las condiciones laborales básicas para los trabajadores en todos los Estados Miembros con el fin de evitar la competencia a la baja. Este instrumento perdió su eficacia al no ser ratificada por Reino Unido lo que provocó que se redujera a una mera declaración de intenciones sin una eficacia jurídica directa.

Se proclamaron y regularon doce derechos fundamentales de los trabajadores: la libre circulación de los trabajadoras con el límite del orden público, salud pública, o seguridad pública; derecho a elegir y a desempeñar una ocupación y a que el trabajo sea justamente remunerado; la mejora de las condiciones de vida y trabajo; el derecho a una adecuada protección social; el derecho a la libertad de asociación; libertad de afiliarse o no afiliarse a un sindicato u organización profesional; el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga; el derecho de acceso a la Formación Profesional; igualdad de trato a hombres y mujeres; información, consulta y participación de los trabajadores; protección de la seguridad y salud en el trabajo; protección de niños y adolescentes; protección de los trabajadores de edad avanzada para que tengan un nivel adecuado de vida en el momento de la jubilación así como la protección de los discapacitados.

La Carta como instrumento no vinculante de los Estados Miembros se ha limitado a dirigirse para que la legislación de cada Estado Miembro garantice en su legislación nacional los citados derechos, así como la invitación a la Comisión para presentar iniciativas en esta materia. Este instrumento ha inspirado Directivas como la 91/533 de obligación del empresario de informar de las condiciones laborales del contrato al trabajador.

### **- El Tratado de la Unión Europea.**

El Tratado de la Unión Europea (TUE), conocido también como "Tratado de Maastricht", fue firmado el 7 de febrero de 1992, aunque no estaría vigente hasta noviembre de 1993, constituyéndose como la primera piedra del proyecto de unidad política superando el proyecto de un mercado único.

Este Tratado tiene una estructura basada en "pilares": El central es el que se ha denominado el "pilar comunitario", es decir, el recogido en los Tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales. En este pilar están recogidos el mercado único, la Unión económica y monetaria, la PAC, los fondos estructurales y de cohesión... En él se introducen importantes novedades como la ciudadanía europea y la Unión Económica y Monetaria. Otros dos nuevos pilares estarían basados no en unos poderes supranacionales, sino en la cooperación entre los gobiernos: Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y Justicia y Asuntos de Interior (JAI).

En el presente tratado se da un impulso a la política social europea incluyendo el Protocolo XIV o Protocolo de Acuerdo de Política social firmado por los once de doce Estados con la salvedad de Reino Unido por lo que se desarrolló la Europa de las dos velocidades entre los Estados Miembros que lo aplicaban y los que como Reino Unido no habían ratificado. Así se reforzó el carácter autónomo de la política social respecto la finalidad económica de la Unión Europea y se regularon en su artículo 2 temas como la información y consulta de los trabajadores; la igualdad de trato de hombres y mujeres; la igualdad de oportunidades; así como la integración de los colectivos que habían sido excluidos en el mercado de trabajo. Se abandona la idea de armonización de las legislaciones de los Estados Miembros y se fomenta la aprobación de Directivas con eficacia directa en los Estados Miembros para la regulación de la política social; salvo las normas referentes a seguridad y salud en el medio de trabajo. Se amplían las materias que pueden ser reguladas y adoptadas por mayoría cualificada.

No obstante, resulta un retroceso importante que se excluyan materias importantes en política social de la competencia de la Unión Europea tales como retribuciones, el derecho de asociación, el derecho de huelga y el cierre patronal de conformidad con el artículo 2.6 TCEE.

El artículo 6 del Tratado establece la posibilidad de los Estados de aplicar políticas de acción positiva a favor de las mujeres para el acceso a la ocupación laboral sin que ello implique una vulneración del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres.

El artículo 4 del tratado promueve la negociación colectiva en los derechos colectivos de los trabajadores para obtener la convergencia en política social. Así establece la obligación de la Comisión de recabar consulta sobre la orientación y contenido de la propuesta en materia social a los interlocutores sociales, debiendo en cuanto al contenido de la propuesta emitir un informe o dictamen para la Comisión; incluso permitiéndoles la participación activa en el proceso pudiendo sustituir la propuesta de la comisión por un pacto alcanzado por los interlocutores sociales que deberá realizarse en un plazo máximo de 9 meses salvo autorización de la comisión del acuerdo de la prorroga alcanzado por los interlocutores sociales.

El Protocolo de Política social influenciaría en la aprobación y firma de la Directiva 45/94 de 22 de septiembre por la que se acordaba la creación de un Comité de empresa europeo o el procedimiento de consulta e información con los trabajadores en la empresa o grupo de empresas comunitarias. Así como la Directiva 96/34 del Consejo en materia de acuerdo marco del permiso parental celebrado por la UNIPE, CEEPA Y CES; fue un ejemplo del fomento de la negociación entre sindicatos y asociaciones empresariales de dimensión comunitaria como alternativa a la iniciativa en materia social de la Unión Europea.

Es de destacar la presentación por la Comisión Europea en 1993 del libro blanco de "crecimiento, competitividad y empleo, Retos para entrar en

el siglo XXI”; como instrumento para combatir el paro que servirá de punto de partida para las reformas legislativas de los Estados Miembros.

**- Tratado de Ámsterdam.**

Es en este tratado donde por primera vez tiene su manifestación el Derecho del Empleo en el marco comunitario que no llegó a alcanzar en su integridad el ambicioso plan francés de políticas activas de empleo pero que se adoptó parcialmente a cambio del compromiso de Francia de firmar el pacto de estabilidad del Euro. Se integró un nuevo título relativo al empleo y se adoptó íntegramente el Protocolo XIV sobre política social adoptado en la Conferencia intergubernamental de 1992.

El presente tratado se caracteriza por el fortalecimiento de los derechos fundamentales, así como la regulación expresa del principio de igualdad y no discriminación de la mujer, la constitucionalizarían de la política social incluyéndose en el Derecho Originario de la Unión y no como un mero protocolo, así como la importancia de que se aporte un título independiente referente al empleo.

Se establece en su Artículo 2 TA la necesidad de un alto nivel de empleo y de protección social, así como la igualdad de trato entre hombres y mujeres, manteniendo la cohesión económica y social, así como la solidaridad de los Estados Miembros persiguiendo un crecimiento sostenible y no inflacionista. Se desarrolla el derecho de la igualdad y no discriminación fijando la obligación de los Estados Miembros de remover los obstáculos que impidan la igualdad efectiva y real entre hombre y mujer; vinculando a los Estados Miembros para que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres en el mercado laboral; así como la integración de las medidas de acción positiva de conformidad con el artículo 141 TA y a propósito de la Sentencia del TJUE en el Caso Kalanke.

Se amplía el principio de igualdad y no discriminación además de la nacionalidad y sexo además por origen racial, étnico, religioso o de

convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual de conformidad con el artículo 12 TA. El presente tratado influenciara en la aprobación de la Directiva 2000/43/CEE de 29 de junio de 2000, de Igualdad de trato independientemente de su origen racial o étnico y la Directiva 2000/78/CEE de 27 de noviembre de 2000, relativa a la igualdad de trato para el empleo y ocupación.

El Tratado añade un título específico sobre el empleo. Desde esa fecha las referencias en los textos de los Tratados constitutivos de la Unión Europea proliferan a lo largo de sus preceptos<sup>106</sup>.

Se le otorga a la política social el carácter de derecho originario al incluirse en el tratado constitucional de la Unión lo que implica que se le dote de una eficacia directa para los Estados Miembros dotándole a los derechos fundamentales de los trabajadores reconocidos como criterio efectivo de integración y como criterio informador expreso de las legislaciones nacionales de los Estados Miembros superando el carácter que le otorgaba el Protocolo XIV. Se reconoce los derechos contenidos en la Carta de Turín y en la Carta de derechos fundamentales de 1989 como derechos fundamentales comunitarios sin perjuicio de tener en cuenta las prácticas individuales de los Estados miembros, así como la necesidad de mantener la competitividad económica comunitaria.

Se incorpora como novedad en los artículos 188 y 189 TA por el que se le dota al Consejo de los procedimientos de cooperación y codecisión para las materias enumeradas en el Artículo 2 del Protocolo Social por el que la Unión deberá apoyar las políticas de desarrollo de los Estados Miembros en materia de la mejora del entorno de trabajo para mejorar la salud y seguridad en el trabajo, la igualdad de trato entre hombres y mujeres, las condiciones de trabajo, la información y consulta de los trabajadores, la igualdad de

---

<sup>106</sup> Artículo 2 del TUE y artículos 2, 3, 125 a 130, 136, 137, 140, 143, 145 a 148 del TCE, también aparecía, igualmente, una referencia explícita al empleo en el artículo 56 del TCECA.

oportunidades en el mercado de trabajo, y la integración de las personas excluidas en el mercado de trabajo. Se impulsa la lucha contra la exclusión social encaminada al fomento de la participación e intercambio de experiencia entre los Estados miembros.

Por último, la integración del empleo con un título propio en el tratado de Ámsterdam como título VI bis incluido por el artículo 2.19 TA surgió por la preocupación en Europa de las altas tasas de desempleo definida en el Artículo 109 N como "estrategia coordinada para el empleo y en particular, para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable, así como mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico."

Con la incorporación del título del empleo se establece la estrategia coordinada del fomento de las políticas de empleo entre los Estados Miembros, para perseguir un alto nivel de empleo en la Unión por los que se establece dos mecanismos, por un lado, la coordinación de los Estados Miembros y por otro las actuaciones financiadas por los presupuestos comunitarios.

El método de la coordinación se estableció en la Conferencia de Essen en 1994 donde los Estados Miembros se comprometían a perseguir cinco objetivos: la Formación Profesional, el apoyo a las inversiones productivas mediante políticas salariales moderadas, mejora de eficacia de las instituciones del mercado laboral, identificación de nuevas fuentes de empleo a través de las iniciativas locales y de promoción de acceso al mercado laboral para determinados grupos, como los jóvenes y desempleados de larga duración así como las mujeres.

En la Cumbre extraordinaria sobre el empleo en el que se reunió el Consejo el 20 y 21 de noviembre de 1997 se lanzó la Estrategia de Europa para el Empleo, lo que se denominaría la EEE.

El nuevo título de empleo proporciona la base para la creación del comité de empleo e introduce la mayoría cualificada para determinadas materias de



política social, así como el método de la cooperación entre los Estados dejando el fin de la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros de conformidad con el artículo 129 TCE. Así se aplica el principio comunitario subsidiario que implica que la intervención prioritaria en materia de política de empleo será de los Estados Miembros y solo en caso de dejación de funciones intervendrá la comunidad europea complementando la actuación estatal, limitándose las competencias de la Unión Europea a las medidas de cooperación y apoyo.

Otro pilar fundamental de conformidad con el artículo 126 es que las políticas de empleo de los Estados Miembros deberán ser compatibles con las orientaciones generales de las políticas económicas de la comunidad europea. Se consigue con ello la supeditación de la política social a la política económica de la Unión Europea. Se reconoce la iniciativa al Consejo en materia de política de empleo al imponer la obligación de que el consejo europeo deba analizar la situación del empleo a nivel comunitario y con carácter anual debiendo formular conclusiones a partir de un informe anual que será elaborado conjuntamente por la comisión y consejo y previa consulta de órganos comunitarios como el Parlamento Europeo, consejo económico y social, comité de regiones y comité de empleo.

En su seno se aprobarán por mayoría cualificada unas orientaciones que tendrán en cuenta los Estados Miembros en las políticas de empleo que desarrollen las legislaciones nacionales, quedando obligados los Estados Miembros a remitir un informe anual acerca de las medidas adoptadas conforme a las orientaciones acordadas por el consejo europeo que realizará una función de control y podrá emitir concretas Recomendaciones a los Estados Miembros en política social.

Por último, el Consejo y la comisión de forma conjunta deben elaborar anualmente un informe sobre la situación del empleo en el marco comunitario para el Consejo europeo de conformidad con el artículo 128.5 TCE. Sin duda el principal problema es la escasa eficacia que tienen estas directrices al poder desatender los Estados Miembros estas directrices sin una consecuencia

jurídica de sanción y sin que el Consejo europeo tenga una función fiscalizadora administrativa o judicial, sino que se limitan a una actuación política.

- **Proceso de Luxemburgo.**

La lucha contra el desempleo de los Estados miembros de la Unión se manifestó en el Consejo Extraordinario de Luxemburgo, y su puesta en marcha por parte del citado Consejo Extraordinario de Luxemburgo, celebrado en noviembre de 1997, en base a la estrategia europea para el empleo,<sup>107</sup> da paso a las Conclusiones del Consejo Europeo de Ámsterdam —celebrado los días 16 y 17 de junio de 1997—, puesto que legalmente deberían haberse esperado hasta el 1999; siendo en síntesis las siguientes:<sup>108</sup>

1. Mejorar la empleabilidad.
2. Fomentar el espíritu empresarial, generando una mayor conciencia empresarial, facilitando la creación y gestión de empresas.
3. Fomentar la adaptabilidad de las empresas, incluyendo tanto la capacidad de adaptación de los trabajadores como de las propias empresas.
4. Reforzar las medidas sobre igualdad de oportunidades, combatiendo cualquier forma de discriminación en el mundo laboral, en especial la falta de igualdad entre hombres y mujeres, buscando la conciliación de la vida laboral.

---

<sup>107</sup> La estrategia conjunta de empleo en la Unión Europea y su plasmación en España. Pag.84. Noemí Serrano Argüello .“incorporando las apreciaciones aportadas tanto en el Consejo Europeo Essen (1994), como en Madrid (1995) y en Dublín (1996)”.

<sup>108</sup> La apoyatura legal la había aportado el Tratado de Ámsterdam, pero éste no entrará en vigor hasta 1999, esperar casi dos años no parecía muy acertado atendiendo a las necesidades reales de articular cuanto antes la estrategia conjunta relativa al empleo, por ello el Consejo Europeo de Luxemburgo fijó los cuatro pilares rectores de la política comunitaria de empleo —siguiendo cada uno de estos pilares se señalan cada año las correspondientes orientaciones de empleo— centrándose en las siguientes cuestiones:-

### **- El Pacto Europeo por el Empleo.**

El Pacto Europeo por el Empleo fue formulado en las Conclusiones de los Consejos Europeos de Viena celebrado 11 y 12 de diciembre de 1998<sup>109</sup> y de Colonia celebrado el 3 y 4 de junio de 1999<sup>110</sup>. Este instrumento no es un pacto como se pudiere entender en las políticas nacionales, sino que es la integración de la coordinación de políticas de empleo (Proceso de Luxemburgo), una política de reformas económicas (Proceso Cardiff), y un diálogo macroeconómico (proceso Colonia) para asegurar la estabilidad.

Del presente instrumento el proceso exclusivamente del empleo es el proceso de Luxemburgo, pero si bien lo que se demuestra es la interrelación entre las políticas económicas y sociales para el crecimiento de la Unión.

En el Consejo Europeo de Colonia, se tomó como partida que *"la política de fomento del empleo debe enmarcarse en un planteamiento global que abarque políticas macroeconómicas de crecimiento y estabilidad en las que se desarrollen y apliquen las Directrices para el Empleo y las reformas estructurales esenciales para fomentar la eficacia y la competitividad"*.

Los objetivos del Pacto Europeo por el Empleo son fomentar lo máximo posible la interacción entre la evolución salarial, la política financiera y la política monetaria, de modo que éstas se apoyen mutuamente; seguir desarrollando y aplicar aún mejor la estrategia coordinada de empleo en el marco del proceso de Luxemburgo; fortalecer las reformas estructurales con el fin de aumentar la competitividad y mejorar el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales.

El proceso de Cardiff tiene como objeto las reformas económicas destinadas a hacer del mercado único el motor de la creación de nuevos empleos, y para promover el espíritu empresarial y la competitividad. El

---

<sup>109</sup> Conclusiones de la Presidencia [http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_es.htm).

<sup>110</sup> Conclusiones de la Presidencia [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm).

proceso se refiere a las medidas necesarias para dismantelar los obstáculos todavía existentes en el comercio entre los Estados Miembros, incrementar la eficiencia del sector servicios, lograr un entorno para las pequeñas y medianas empresas más adecuado para lograr crecimiento y empleo, llegar a mercados de capitales eficientes y a una oferta adecuada de capital-riesgo, incrementar una política de competencia efectiva y reducir las ayudas estatales.

El proceso de Colonia, es el elemento integrador con los procesos de Cardiff y de Luxemburgo, para que pueda referirse a un Pacto Europeo para el Empleo. Su objeto principal es el de coordinar las políticas económicas; así como mejorar la interacción entre los salarios y las políticas monetaria, presupuestaria y fiscal. El objetivo a largo plazo es asegurar un crecimiento económico sostenido y no inflacionario.

La aplicación del diálogo macroeconómico es la principal herramienta que se realiza a través de dos encuentros al año, iniciados en 1999; participando las instituciones políticas de la Unión, Banco Central Europeo y los interlocutores sociales europeos.

### ➔ **El Tratado de Niza.**

El Tratado de Niza, de 26 de febrero del 2001, por el que el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunas otras normas de la Unión fueron reformados.

Los problemas de la ocupación con la ampliación de los países del este en la Unión Europea implicaban problemas de empleo cualitativos como la temporalidad y la baja cualificación, así como cuantitativos.

Se proclama la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea el 7 de noviembre de 2000 en la que de conformidad con su

preámbulo fomenta el desarrollo de concepto de ciudadanía de la Unión, así como el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia. La Carta de derechos fundamentales no deja de ser una norma programática, es decir una declaración política sin eficacia jurídica por cuanto no se incluye dentro del derecho originario y por tanto sin eficacia vinculante.

El Artículo 7 del Tratado establece un control preventivo que permite en caso de claro riesgo de violación grave y persistente de los valores reconocidos por el Artículo 6 de tratado de Ámsterdam de la Unión, modificando el carácter subsidiario y a posteriori de la actuación de la Unión Europea. Se modifica el Artículo 137 del Tratado por el cual se refuerza las competencias de la Unión en la coordinación del fomento de las políticas de empleo añadiendo a las materias ya reconocidas en el tratado de Ámsterdam las competencias en materia de lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social. Se introduce la Cláusula pasarela por la que el Consejo por unanimidad propuesta de la comisión y previa la consulta al Parlamento puede decidir acerca de las materias reconocidas en el Tratado de Ámsterdam salvo la seguridad y protección social de los trabajadores para el que no se prevé esta cláusula pasarela.

El Artículo 140 del tratado fomenta e impulsa el dialogo social y se crea el Comité de Protección social. Fruto de esta política es el Acuerdo sobre tele trabajo de 16 de julio de 2002, el primer acuerdo marco comunitario alcanzado por los interlocutores sociales sindicatos y asociaciones empresariales de dimensión europea.

- **La Estrategia de Lisboa.**

El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa<sup>111</sup> (marzo de 2000), va hacia la Europa de la innovación y el conocimiento, donde se acuerda que gracias a una situación económica favorable el pleno empleo parecía tangible en 2002. No obstante, debido a la desaceleración de la economía y las dificultades estructurales en los Estados miembros, la Unión Europea permanece por debajo de este objetivo.

Las debilidades del mercado laboral europeo continúan presentando dificultades, tales como la insuficiencia de la creación de empleos en el sector de servicios, cuando éste es con mucho el más importante desde el punto de vista del empleo; importantes desequilibrios regionales, en particular desde la ampliación en 2004; tasa de desempleo de larga duración elevada; falta de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra, circunstancia bastante frecuente en período de recuperación económica; insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral; así como, la evolución demográfica europea y, principalmente, el envejecimiento de la población

#### **- Europa y el empleo (2001-2004)**

En el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000, se estableció un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, con un crecimiento económico, con mayor creación de empleo y cohesión social.

Se definieron objetivos globales en materia de empleo, y concretos en relación al empleo femenino, que se completarían en el Consejo Europeo de Estocolmo de los días 23 y 24 de marzo de 2001. El Consejo Europeo de

---

<sup>111</sup> El Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (marzo de 2000): hacia la Europa de la innovación y el conocimiento. EUR-Lex - c10241 - EN. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:c10241>

Estocolmo<sup>112</sup>, dando prioridad en sus conclusiones al espíritu empresarial que constituye uno de los pilares de la Estrategia Europea para el Empleo 2020.

Siguiendo la voluntad de Europa el Consejo Europeo de Niza<sup>113</sup>, celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, aprobó la Agenda Social Europea, en la que se establece como prioridad el pleno empleo (incremento de las tasas de actividad, disminución de los desequilibrios regionales, la reducción de las desigualdades y mejora de la calidad del empleo).

El Consejo Europeo de Barcelona<sup>114</sup>, celebrado los días 15 y 16 de marzo del 2002, tituló la comisión como "Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible" y de las conclusiones del Consejo Medio Ambiente de 4 de marzo de 2002, determinará la posición global de la Unión Europea para la Cumbre de Johannesburgo en su sesión de junio en Sevilla, y en la primavera de 2003 revisará la estrategia global para el desarrollo sostenible centrándose en la puesta en práctica de los resultados de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, para ello se subraya la importancia de una mejor gobernanza mundial en este ámbito en una economía del conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo.

La primera directriz está dedicada a combatir el desempleo juvenil, con sistemas de orientación y asesoramiento profesional individual para los jóvenes, para poder garantizarles una integración más eficaz en el mercado

---

<sup>112</sup> BOLETIN ECONOMICO DE ICE Nº 2686 Pág. 40 DEL 26 DE MARZO AL 1 DE ABRIL DE 2001 [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_2686\\_39-56\\_ABFF0CA4168F222F0E4FACD07BE1F632](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2686_39-56_ABFF0CA4168F222F0E4FACD07BE1F632). Pdf. Conclusiones de la presidencia Consejo Europeo de Estocolmo 23 y 24 de marzo de 2001.

<sup>113</sup> CONSEJO EUROPEO DE NIZA 7-10 DE DICIEMBRE DE 2000.CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA [http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm).

<sup>114</sup>Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Barcelona días 15 y 16 de marzo del 2002

[http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwik-t3FiNnKAhXFuRQKHYLHC0wQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Fes%2F european-council%2Fconclusions%2Fpdf-1993-2003%2Fconclusiones-de-la-presidencia\\_-consejo-europeo-de-barcelona\\_-15-y-16-de-marzo-de-2002%2F&usg=AFQjCNEYtZ--x7pI7Cp0QAyYZPCxBre\\_RA&bvm=bv.113034660,d.d24](http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwik-t3FiNnKAhXFuRQKHYLHC0wQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Fes%2F european-council%2Fconclusions%2Fpdf-1993-2003%2Fconclusiones-de-la-presidencia_-consejo-europeo-de-barcelona_-15-y-16-de-marzo-de-2002%2F&usg=AFQjCNEYtZ--x7pI7Cp0QAyYZPCxBre_RA&bvm=bv.113034660,d.d24)

laboral, por otra parte, se invita a los estados miembros a una buena y transparente gestión de las empresas y examine la posibilidad de crear un Grupo de "sabios".

Se concluye que reduciendo al máximo las barreras administrativas y legales se fomentaría mayor trabajo, acortando el tiempo necesario para la creación de PYMEs, y con compromiso de elaborar un plan de acción para mejorar y simplificar el marco reglamentario, de conformidad con las conclusiones del Informe Mandelkern (calidad de las disposiciones reglamentarias, y la simplificación del marco regulador)<sup>115</sup>.

Tras el Consejo Europeo de Gotemburgo, se alcanzó la conclusión de que se debían reducir los precios, de forma que reflejen mejor los costes sociales reales de las distintas actividades. La Carta Europea debía de aplicarse, junto a la mejora del tratamiento fiscal de las empresas, invirtiéndose en la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, llegando a fomentar la reconversión del personal y fomentar la cooperación con agencias privadas de colocación.

Con posterioridad al Consejo Europeo de Lisboa y después de haber establecido el objetivo estratégico de alcanzar para 2010, en consonancia con los Consejos Europeos, de Feira y Niza., la ampliación a 25 miembros de la Unión Europea y el frustrado Tratado Constitucional de 2004, resultando muy significativo para las políticas de empleo que se desarrollaran con posterioridad.

---

<sup>115</sup> Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 13 November 2001  
[http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)



→ **La ampliación a 25 miembros de la Unión Europea y el frustrado Tratado Constitucional de 2004.**

En la cumbre de Copenhague de diciembre del 2002, los 15 aceptaron convertirse en los 25. Diez nuevos países: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre se convertirían en miembros de pleno derecho de la Unión el 1 de mayo del 2004 mediante el Tratado de Adhesión que se firmó el 16 de abril de 2003 en Atenas. Los Tratados de Adhesión de Rumanía y Bulgaria se firmaron el 25 de abril de 2005, entrando en vigor el 2007.

La Convención para el Futuro de Europa se inició en febrero de 2002 y concluyó sus trabajos en junio de 2003, presentando al Consejo Europeo de Tesalónica un Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución Europea.

Finalmente, la Conferencia Intergubernamental adoptó y autentificó el texto del nuevo Tratado Constitucional el 29 de octubre de 2004. Sin embargo, para entrar en vigor debía ser ratificado por todos los Estados Miembros, hecho que no se verificó por todos los países miembros, siendo rechazado por el referéndum francés y holandés.

Por su significación pueden destacarse los siguientes aspectos de la Constitución europea: termina con la distinción entre Unión Europea y Comunidad Europea (CE). A partir de ahora, la UE asume la personalidad jurídica de la CE. Se incorpora una lista de derechos fundamentales de los ciudadanos, tal y como haría la Carta Magna de un país. Entre ellos, figuran algunos de carácter social como el derecho al trabajo, a la sindicación, la huelga y la protección por despido. La Presidencia del Consejo Europeo se configura de carácter semestral y rotatoria a elegir un presidente de la Unión que ocupará el cargo durante dos años y medio, renovable una sola vez. Será investido por mayoría cualificada y le corresponde la representación de la Unión en el exterior. La política exterior y de seguridad común (PESC) se

mantiene en un ámbito nebuloso de cooperación intergubernamental. La Constitución evita recogerla entre las competencias compartidas entre la UE y los Estados Miembros y se limita a indicar que los países deberán apoyarla "*activamente y sin reservas*". El cargo conocido hasta ahora como Míster PESC se rebautiza como Ministro de Asuntos Exteriores, al que también encarga coordinar la política de defensa.

A partir de la segunda legislatura desde que el texto esté en vigor, el número de integrantes de la Comisión será igual a dos tercios del número de Estados Miembros. La Constitución Europea eleva el número de escaños del Parlamento previsto en el Tratado de Niza: de un máximo de 736 diputados se pasa a 750, y aumenta su poder hasta el punto de que el texto indica literalmente que comparte el poder legislativo con el Consejo. Con el nuevo texto, el procedimiento normal es la codecisión. Se utiliza el concepto de Ley europea. Las decisiones se tomarían en el Consejo de ministros por el 55% de los Estados que representen al menos al 65% de los europeos; será necesario que cuatro países se opongan para ejercer el bloqueo. Además, se estableció una mayoría supercualificada del 72% de los Estados y 65% de la población para determinadas materias (interior, política exterior o política monetaria).

Lo más relevante de la política social es que se incorpora como derechos fundamentales los contenidos en la carta y por tanto se les dota de eficacia directa y de vinculación a las instituciones, órganos, organismos de la UE y los Estados Miembros pudiendo ser alegados ante el TJUE, ante el que se realizaría el efectivo control de legalidad de los actos; convirtiendo a los jueces españoles en los garantes de los derechos comunitarios.

**- La Carta de derechos fundamentales de la Unión en el Parlamento Europeo de 29 de noviembre de 2007 y el Tratado de Lisboa.**

La Carta de derechos fundamentales de la Unión refundiría la carta de derechos que había sido recogida en la frustrada constitución europea de

2004 que integraba los derechos reconocidos en la Carta de derechos fundamentales de 1989 que vinculaba a los Estados Miembros salvo a Reino Unido que no firmó el instrumento.

El artículo 6 del Tratado de Lisboa reconoce que la Carta de los Derechos Fundamentales tiene el mismo valor jurídico que los Tratados. La propia Carta reconoce los llamados «derechos de solidaridad», tales como los derechos de los trabajadores a ser informados y consultados, el derecho a negociaciones colectivas y a unas condiciones de trabajo justas y adecuadas, así como a seguridad y asistencia de carácter social.

El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 modificaba el tratado de la Unión Europea y el Tratado de Constitutivo de la Comunidad europea pasando este último a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión que entró en vigor el 1 de enero de 2009 tras ser ratificado por todos los Estados Miembros.

El Tratado de Lisboa en materia de política social elimina las competencias exclusivas, siendo la gran mayoría compartidas y un segundo grupo de competencias complementarias por las que la Unión Europea refuerza el papel de apoyo coordinación o complemento de las políticas sociales desarrolladas por los Estados Miembros en su legislación nacional. De conformidad con el artículo 5 del TFUE se prevé una expresa coordinación en materia de empleo que supere el marco establecido en derecho originario. Se recoge el contenido íntegro del tratado constitucional en cuanto a fines de la Unión Europea en materia de política social y se innova al citar la economía social de mercado al referirse a ella como que debe ser altamente competitiva.

El Tratado de la Unión Europea destaca ahora los objetivos sociales de la Unión, entre otros, el pleno empleo y la solidaridad entre las generaciones (artículo 3); En el artículo 9 TFUE se introdujo una cláusula horizontal social, con el siguiente texto: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la

promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».

En materia del derecho a la libre circulación de la ciudadanía de trabajadores implica la prohibición de cualquier tipo de discriminación por razón de nacionalidad y el desplazamiento es contenido del mismo dándole sustantividad propia. El artículo 21 TFUE establece un procedimiento especial por el que el Consejo por unanimidad previa consulta al parlamento europeo puede adoptar medidas sobre seguridad social o protección social evitando la obligación de acudir a vías indirectas para regular esta materia.

La política social queda regulada en el título X del Tratado en el que se incorpora la enumeración del tratado constitucional y se pierde la amplitud y desarrollo dado por el Tratado de Ámsterdam. Se destaca el artículo 152 TFUE por el que se reconoce y promueve el papel de los interlocutores sociales en su ámbito para alcanzar acuerdos teniendo en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales a través de la celebración de las cumbres sociales tripartitas que tienen su origen en la Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo creada por la Decisión del consejo de 6 de marzo de 2003.

A pesar del objetivo a largo plazo de pleno empleo con la mirada puesta en la Estrategia europea 2020 impulsada en el tratado de Lisboa; la realidad de la grave crisis económica en los Estados Miembros de la Unión supuso reformas legislativas alejadas de los grandes objetivos, tal es el caso de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, del empleo que puso fin a la Ley básica de empleo de 1980 adoptando los objetivos de la estrategia europea.

Los Consejos Europeos de Barcelona y Bruselas en 2002 y 2005, respectivamente ante los problemas de la crisis económica se buscaba una mayor coordinación de los Estados Miembros y se procede a la racionalización e integración de los procesos de coordinación de las políticas propias de las

políticas económicas y de empleo a través de la Estrategia Europea para el crecimiento y el empleo.

En las Conclusiones de la Cumbre de Barcelona se acuerda que el centro director de este mecanismo de coordinación de procesos será el propio Consejo Europeo, en su reunión de primavera, en la que producirá el control y en su caso la revisión del conjunto de las políticas y procesos coordinados por la Unión. La Comisión identifica hasta seis mecanismos de coordinación entre las políticas comunitarias: la coordinación de las políticas económicas en el marco de las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE); el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; la Estrategia Europea para el Empleo ("Proceso de Luxemburgo"); el proceso de reforma económica ("Proceso de Cardiff"); el diálogo macroeconómico con los interlocutores sociales en el marco del Pacto europeo para el empleo ("Proceso de Colonia"); el método abierto de coordinación instaurado por el Consejo Europeo de Lisboa ("Proceso de Lisboa").

Para mejorar la eficacia de estos mecanismos la Comisión propone Reforzar la eficacia de la coordinación, en particular, mediante un mejor seguimiento de la aplicación; mejorar la coherencia y la complementariedad entre los distintos procesos e instrumentos; promover una responsabilidad y unas facultades de intervención mejor compartidas, asociando al Parlamento Europeo, a los parlamentos nacionales, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil; y por último, aumentar la transparencia y la inteligibilidad del ciclo de coordinación.

#### **- Evolución desde el Tratado de Lisboa.**

En julio de 2008, la Comisión Europea publicó una propuesta con el título «Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI», en respuesta a la situación de crisis económica y financiera que afecta a los Estados Miembros con un notable aumento del desempleo. Se introdujeron nuevas medidas para reforzar los efectos de los instrumentos financieros en vigor (FSE y FEAG). Asimismo, en 2010 se estableció un nuevo instrumento

europeo de micro financiación "Progress", que ofrecía microcréditos a las pequeñas empresas y a las personas sin empleo que deseaban crear o desarrollar su propia empresa.

## **1. Fondos e instituciones.**

### ***1.1. Instituciones comunitarias implicadas en materia de empleo en la dimensión comunitaria.***

El Consejo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo son principal fuente jurídica comunitaria en materia de empleo, pero también existen otras Instituciones Europeas que han participado del desarrollo del Derecho del Empleo en su dimensión comunitaria: tales como el Fondo Social europeo, el Fondo de Desarrollo regional, el Comité de empleo, la Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo, Comité económico y social, el comité de las regiones y el centro europeo para el desarrollo de la Formación Profesional.

### ***1.2. Fondo Social Europeo (desde el Tratado de Roma y desarrollo).***

El instrumento principal para fomentar el empleo y la inclusión social en la Unión Europea es el Fondo social europeo (FSE). El FSE tiene por objetivo ayudar a los ciudadanos a encontrar un puesto de trabajo e integrar en la sociedad a los colectivos menos favorecidos garantizando mayor igualdad de oportunidades para todos.

También tiene como objetivos a corto plazo mitigar las consecuencias de la actual crisis económica y en particular, el aumento del desempleo y los niveles de pobreza; mientras que sus objetivos a largo plazo son los de cambiar de modelo económico y no sólo crear empleo, sino también una sociedad inclusiva.

Este instrumento fue previsto en los Tratados de Roma de 1957 pero donde se regula actualmente es en el título XI TFUE. De conformidad con el artículo 163 TFUE establece que la administración del instrumento corresponderá a la comisión asistida del Comité, presidido por un miembro y compuesto de modo tripartito por un representante de gobierno de los

Estados Miembros, de las asociaciones empresariales y de las organizaciones sindicales de los trabajadores. Esta desarrollado por el Reglamento nº 1081/2006 del Parlamento y del Consejo de 5 de julio de 2006.

El FSE establece como beneficiarios a la población activa de la UE y pretende desarrollar una actividad por cuenta ajena, aunque pueden también conceder ayudas a trabajadores por cuenta propia, que se aprecia en los artículos 4 y 5 de la Decisión 71/66 del Consejo.

El FSE en la Decisión 75/459<sup>116</sup> se dirige claramente a facilitar el empleo y la movilidad geográfica y profesional de los jóvenes menores de 25 años de edad que buscan su primer empleo. En los primeros años del FSE (1957 hasta 1972), se caracteriza este fondo, por una escasa referencia a una política social europea.

### **1.3. Fondo Social Europeo 2014-2020.**

El FSE es uno de los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos<sup>117</sup> (Fondos ESI). A partir de 2014 todos los Fondos ESI funcionarán dentro de un marco común y perseguirán objetivos políticos complementarios.

---

<sup>116</sup> Decisión del Consejo 75/459, de 22 de julio 67, que ampliaba su campo de actuación a los jóvenes menores de 25 años que estaban en paro o buscando empleo. el artículo 1 establecía la posibilidad de autorizar la asistencia del FSE a las operaciones específicas para facilitar el empleo y la movilidad geográfica y profesional de los jóvenes menores de 25 años, con bastante detalle las áreas y colectivos de intervención a través de la reglamentación posterior del FSE, concretamente mediante el Reglamento 2396/1971. Este segundo

<sup>117</sup> Hacienda y Administraciones Pública. La Política Regional y sus instrumentos. La Política Regional y sus instrumentos. Fondos de la Unión Europea. Entre los Fondos Comunitarios del presupuesto de la UE revisten un papel muy significativo los denominados recursos estructurales. Estos recursos son los denominados Fondos Estructurales Europeos y, también, el Fondo de Cohesión. Tanto los Fondos Estructurales como el Fondo de Cohesión atienden a la finalidad de favorecer un mayor grado de cohesión económica y social en el espacio comunitario, a través de la cofinanciación de las políticas de gasto público desarrolladas por los estados miembros y dirigidas a la consecución de dicho objetivo. [http://www.minhap.gob.es/esES/Areas%20Tematicas/Fondos%20de%20la %20Union%20europea/ Paginas/default.aspx](http://www.minhap.gob.es/esES/Areas%20Tematicas/Fondos%20de%20la%20Union%20europea/Paginas/default.aspx)

Estos Fondos son la principal fuente de inversión en la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a recuperar el desarrollo económico, y para garantizar la recuperación del empleo.

El compromiso de la asignación de al menos el 20 % del Fondo a la inserción social significa que las personas en dificultades o pertenecientes a grupos desfavorecidos van a recibir apoyo.

Todas las acciones deberán promover la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos, sin ningún tipo de discriminación y se debe combatir el desempleo juvenil. La Iniciativa de Empleo Juvenil<sup>118</sup> ayudará a jóvenes de regiones con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 % que no están trabajando, estudiando o formándose.

Entre las prioridades del nuevo fondo también esta prestar un mayor apoyo a la innovación social, es decir, a ensayar y extender soluciones innovadoras que resuelvan necesidades sociales, laborales y educativas, siempre en colaboración con las autoridades públicas, los interlocutores sociales y otros organismos que representen a la sociedad civil a escala nacional, regional y local, vigilando la simplificación de los proyectos.

Los Objetivos del Fondo Social Europeo se pueden resumir en que más personas consigan trabajo con la "financiación de proyectos dedicados a formar trabajadores y a ayudarles a encontrar empleo, desarrollados por organizaciones de toda la UE. También ofrecerá apoyo a los emprendedores, con financiación de empresas incipientes y de firmas que deban afrontar

---

<sup>118</sup> Se dedicarán como mínimo 6 400 millones de euros a apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para llevar a la práctica sus planes de Garantía Juvenil.



procesos de reestructuración o problemas de falta de mano de obra cualificada". En relación a los jóvenes de todos los países de la UE, una de las mayores prioridades del FSE será ayudar a los jóvenes a acceder al mercado laboral.

Por otra parte, además de reforzar la Administración pública española, otro de los objetivos será la inserción social. El FSE seguirá financiando miles de proyectos que ayuden a personas en dificultades o pertenecientes a grupos desfavorecidos, a obtener empleo y a gozar de las mismas oportunidades que los demás, con una mejor educación y la formación, y para garantizar que los jóvenes concluyan su ciclo formativo y logren habilidades que les hagan ser más competitivos en el mercado laboral. Así pues, la vital prioridad será aminorar la tasa de abandono escolar, además de optimizar las oportunidades que ofrece la formación profesional y la enseñanza superior.

#### ***1.4. Fondo de Desarrollo Regional (FEDER).***

Este instrumento con carácter de estructural junto con los fondos de cohesión está regulado por el reglamento 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, que tiene por objeto junto al Fondo social europeo incrementar la cohesión social y económica de los Estados Miembros. Los fondos van dirigidos a alcanzar la convergencia de los Estados y regiones menos desarrollados, de lograr la competitividad regional y de empleo, así como la cooperación territorial. Es un instrumento financiero de la Comisión Europea, su subvención suele formularse a fondo perdido siendo gestionadas tanto por la Administración del Estado, de las CC.LA y las del Ayuntamiento .

La finalidad del FEDER<sup>119</sup> del periodo 2013 al 2014 es fortalecer la cohesión económica y social en la Unión Europea, para corregir los desequilibrios entre sus regiones. por ello financia en ayudas directas para las inversiones realizadas en las empresas en creación de empleo, las infraestructuras en relación con la investigación y la innovación, a las telecomunicaciones, al medio ambiente, a la energía y el transporte, y aquellos Instrumentos financieros como capital de riesgo, desarrollo local, con el fin de promover el desarrollo regional y local.

Ahora el nuevo fondo Feder 2020<sup>120</sup>, tiene su efecto durante 2014 al 2020, propone a las regiones deberían concentrar el apoyo del FEDER en un número limitado de objetivos<sup>121</sup> acordes con la estrategia Europa 2020.

### **1.5. Comité de Empleo.**

Por la Decisión 98/2000 de 24 de enero de 2000 el Consejo creó el Comité de empleo como órgano consultivo que está formado por dos miembros designado por el estado y la comisión. Este instrumento tiene como misión el fomento de la coordinación entre los Estados en materia de políticas de empleo y mercado laboral, teniendo dos funciones fundamentales, por un lado, la de supervisar la política de empleo en los Estados Miembros y en la Unión y por otra la facultad de emitir dictámenes a petición del Consejo o Comisión o a propia iniciativa acerca de las medidas que se vayan a adoptar en el Consejo para las políticas de empleo. De conformidad con el Artículo 10 TFUE el Comité deberá previo a realizar una actuación dentro de sus competencias consulta a los interlocutores sociales.

---

<sup>119</sup> Fondo Feder. <http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.6f2062042f6a5bc43b3f6810d14041a0/?vgnnextoid=bdf38a9d84518210VgnVCM1000001d04140aRCRD>.

<sup>120</sup> Fondo feder <http://www.guiafc.com/galeria/itemlist/tag/FEDER.html>

<sup>121</sup> Fondo Feder [http://www.promotorespublicos.org/public/ficheros/powerhouse/resumen\\_feder\\_es.pdf](http://www.promotorespublicos.org/public/ficheros/powerhouse/resumen_feder_es.pdf)

### ***1.6. Cumbre Social Tripartita para el crecimiento y el empleo.***

La Cumbre social tripartita se crea a través de su reconocimiento en el artículo 152 TFUE, y se constituye para favorecer el dialogo social entre el Consejo, Comisión así como los interlocutores sociales. La cumbre se constituye por los representantes de la Presidencia en cada ejercicio, así como las dos presidencias del siguiente turno de la Comisión y de los interlocutores sociales, y los ministros de estas tres presidencias, y del comisario competente en materia de política de empleo y asuntos sociales.

El Secretario General de la Confederación Sindical Europea, John Monks ha manifestado que “no es la deuda pública lo que pesa sobre la recuperación, sino los mercados financieros, que continúan especulando contra los mismos Estados que les han salvado hace poco”. Monks ha afirmado que la crisis está lejos de terminar. “La prueba está en que la curva de desempleo se mantiene al alza, especialmente entre los jóvenes”. Además, ha instado a los Estados a no desentenderse y a continuar apoyando la economía. “Les pedimos que no sacrifiquen el gasto social, que actúa como amortiguador de la crisis. Sería indecente hacer pagar la factura a los trabajadores”<sup>122</sup>, es evidente la lucha entre la Unión como cohesión social y la simple Unión como espacio de libre comercio.

### ***1.7. Comité Económico y Social Europeo.***

Es un órgano consultivo que tiene por obligación emitir informe previa consulta de otros órganos comunitarios con carácter previo a la toma de medidas en materia de empleo y formación.

---

<sup>122</sup> <http://portal.ugt.org/actualidad/2010/marzo/c24032010.html>. Cándido Méndez participa en la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo en Bruselas UGT.- miércoles, 24 de marzo de 2010.

El CES fue fundado en 1957, ofrece un asesoramiento especializado a las grandes instituciones de la UE (Comisión Europea, Consejo de la UE, Parlamento Europeo). Esta labor se lleva a cabo por medio de «dictámenes» centrados en las propuestas legislativas de la UE, aunque también se elabora otros «dictámenes de iniciativa» sobre temas que se considera necesario tratarse por la Unión. El objetivo principal del órgano es servir de enlace entre las instituciones de la Unión y la sociedad civil con el fin de conseguir una mejor participación.

### ***1.8. Centro Europeo del Desarrollo de la Formación Profesional.***

El Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional fue creado por el Reglamento (CEE) nº 337/75 del Consejo de 10 de febrero de 1975. El órgano tiene como misión apoyar a la Comisión en la promoción de la educación y Formación Profesionales (EFP), contribuyendo a desarrollar y aplicar una política común en este campo a través de sus actividades científicas y técnicas. CEDEFOP se encarga de dar a conocer el papel de la educación y Formación Profesionales (EFP) en el aprendizaje permanente y su contribución a otras políticas. Entre sus funciones se encuentran: la de establecer una documentación relativa a los progresos en EFP, y contribuir al avance de las investigaciones en este campo, mediante estudios, estadísticas y análisis que ayuden a elaborar políticas en materia de EFP; la de difundir toda la documentación e información de utilidad a través de su página web, publicaciones, redes, visitas de estudio, conferencias y seminarios; favorecer y respaldar un enfoque concertado para reforzar la cooperación europea en el desarrollo de políticas sobre EFP, y fomentar el interés por la naturaleza cambiante de las ocupaciones y las cualificaciones profesionales; constituir un lugar de encuentro que aúne los distintos intereses profesionales de la EFP. Esto incluye la coordinación, en nombre de la Comisión, de las visitas de estudio consolidadas de expertos y funcionarios, directores de las instituciones de educación y formación, orientación y servicios de acreditación de experiencia, y colaboradores sociales del programa de aprendizaje

permanente en consonancia con la Decisión relativa al programa de aprendizaje permanente 2008-2013.

## **2. Elementos definidores de la regulación del Derecho al Empleo en la dimensión comunitaria.**

Siguiendo el estudio del marco jurídico de la Unión en materia de empleo a lo largo de la evolución y en el derecho originario se pueden clasificar ocho rasgos generales: el pleno empleo y la cohesión como finalidad de las políticas comunitarias en materia de empleo; el paralelismo en el tratamiento de las políticas económicas y las políticas sociales de empleo; la aplicación del principio de subsidiariedad en las actuaciones comunitarias; la imposible armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Miembros y la avocación al instrumento de la coordinación entre los Estados; la imposición de las obligaciones a los Estados; la compleja secuencia entre los Estados y las instituciones comunitarias; medidas relativas al empleo; y por último la implicación activa de los interlocutores sociales en las actuaciones comunitarias.<sup>123</sup>

El pleno empleo y la cohesión social en los Estados Miembros es el objetivo último de las políticas sociales de empleo en la Unión como así se recoge en los distintos tratados originarios iniciándose por el artículo 3.3 TUE al afirmar que la Unión establecerá un mercado interior que obrara en favor del desarrollo sostenible de la Unión y de los Estados teniendo como objetivo una economía social de mercado altamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social fomentando la cohesión económica, social, territorial y la solidaridad de los Estados Miembros. Estos dos grandes objetivos de la Unión Europea constituyen un marco ambicioso en todas las

---

<sup>123</sup> ESCUDERO, Ricardo. *Política de Empleo y Formación Profesional*, En NOGUEIRA GUASTAVINO, M., FOTINOPOULOU BASURKO, O. y MIRANDA BOTO, J. M. *Lección de Derecho Social de la Unión Europea*, Primera Edición. Tirant Lo Blanc 2012, Pag.271-277

actuaciones tendentes a conseguir una mejor competitividad con un personal cualificado, formado y adaptable al mercado de trabajo con capacidad de respuesta al mercado económico de cada tiempo.

Las políticas de empleo en el marco comunitario tiene un tratamiento paralelo a las políticas económicas definidas por los órganos de la UE; con el artículo 5 TFUE "los Estados Miembros coordinaran sus políticas económicas en el seno de la Unión"; dotándole de competencias a la Unión para coordinar las políticas de empleo de los Estados Miembros, en concreto definiendo orientaciones de dichas políticas; así en el Artículo 146 TFUE establece que los Estados tienen el deber de que sus políticas de empleo contribuyan a la estrategia coordinada para el empleo compatibilizándolo con las orientaciones generales en materia de política económica de los Estados Miembros y de la Unión.

El principio de subsidiaridad de las actuaciones de la Unión en materia de empleo se observa desde el respeto a la soberanía de los Estados Miembros en el desarrollo de la política de empleo en cada uno de los Estados Miembros.

Ello sin duda, se debe en la mayor parte a la falta de competencia de la Unión en conceptos base de las condiciones laborales en materia de empleo al que se ha referido ampliamente en el estudio de las fuentes de derecho comunitario en materia de empleo. Así establece el Artículo 147 TFUE la previsión que *"1. La Unión contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados Miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones. Al hacerlo, se respetarán las competencias de los Estados Miembros. 2. Al formular y aplicar las políticas y medidas de la Unión deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo"* y por su parte el artículo 149 TFUE reconoce el papel del Parlamento y el Consejo, al establecer que *"El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación*

*entre los Estados Miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto. Estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros.”*

La falta de competencias en materia de empleo por la Unión Europea impide que se realice una verdadera armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros en materia de empleo, respetando en todo caso la soberanía nacional de los Estados en materia de política de empleo. Ello significa que los órganos e instituciones de la Unión Europea limitan su actuación a los procedimientos de coordinación de las políticas de empleo de los Estados Miembros a través de consultas y dictámenes, así como la supervisión de las distintas políticas. Si bien la actuación comunitaria se limita a orientaciones o dictámenes que no se incluyen como derecho derivado de la Unión y por tanto sin eficacia jurídica de tal forma que el incumplimiento de los Estados de los citados instrumentos no significara ningún tipo de sanción o consecuencia jurídica. Así mismo la falta de naturaleza legislativa de las citadas actuaciones comunitarias impide que los ciudadanos de la Unión puedan alegarlos ante el tribunal de justicia de la Unión Europea y por lo tanto carente de eficacia jurídica.

No obstante la falta de eficacia jurídica de las directrices y orientaciones en materia de política de empleo por los órganos de la Unión no significa que no se produzca una vinculación de los Estados Miembros, esto es, la obligación de los Estados Miembros de una serie de deberes de tener en cuenta las estrategias de la Unión en materia de política de empleo, así como el deber de coordinar las políticas de empleo estatales con las definidas en la estrategia europea por el empleo de tal forma que se reduce la maniobra de los Estados Miembros en el ejercicio de sus soberanía en la políticas nacionales.

En el Tratado fundacional de la Unión Europea en sus artículos 148 y 149 establece las complejas competencias de los órganos de la Unión en el que tiene una importancia mayor el Consejo europeo y la comisión y en menor medida el parlamento europeo, definiendo la política de coordinación con los Estados Miembros en materia de empleo y sus funciones, estas son:

*“ El Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo en la Unión y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión. Basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo previsto en el Artículo 150, elaborará anualmente orientaciones que los Estados Miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Dichas orientaciones serán compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 121. Cada Estado Miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo, a la vista de las orientaciones referentes al empleo contempladas en el apartado 2. El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir las opiniones del Comité de Empleo, efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados Miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular Recomendaciones a los Estados Miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho examen. Sobre la base del resultado de dicho examen, el Consejo y la Comisión prepararán un informe anual conjunto para el Consejo Europeo sobre la situación del empleo en la Unión y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados Miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas*



*prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto.”*

Por último, es de destacar en el Tratado fundacional de la Unión Europea el fomento del dialogo social y la participación de los interlocutores sociales en el procedimiento de coordinación de las políticas de empleo y de mercado laboral. Así en el Artículo 146 TFUE establece que el Consejo ha de tener en cuenta las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales. Por otra parte se prevé la participación del Comité de empleo como órgano consultivo de la Unión de puente entre las instituciones de la Unión y los interlocutores sociales tales como las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales de dimensión comunitaria con el fin de favorecer el dialogo social y la participación democrática en materia de políticas de empleo en coordinación con las políticas económicas de la Unión fomentando la cohesión social, económica, territorial y de solidaridad entre los Estados Miembros.

### **3. Formación Profesional como política de cohesión social para una mejor política de empleo.**

El Derecho del Empleo juvenil está íntimamente relacionado con las políticas en materia de Formación Profesional en la dimensión comunitaria.

En primer lugar, la Formación Profesional estaba sujeta al procedimiento de decisión por unanimidad que fue solucionado gracias a la intervención del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>124</sup> que estableció que las actuaciones en materia de política de Formación Profesional se adoptaran por el procedimiento de mayoría simple de conformidad con el artículo 118 del

---

<sup>124</sup> Sentencia de 30 de mayo de 1989 asunto 242/87 Consejo vs Comisión, asunto 56/88 Reino Unido vs Consejo

Tratado de Roma. No obstante, en esta materia se sigue aplicando el principio de subsidiariedad de los órganos de la Unión Europea.

La importancia de la materia de la Formación Profesional en los tratados es evidente encontrándose en los capítulos desarrollados por el Fondo social europeo, por su relación con el principio de libre circulación de los trabajadores comunitarios.

Así mismo también se observa en el reconocimiento del derecho a la educación y a la Formación Profesional continua como fomento de la cohesión social reconocida en la Carta de los derechos de los trabajadores comunitarios de 1989 y después como derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión Europea del año 2000.

El valor polivalente de las políticas de Formación Profesional íntimamente relacionadas con el fomento de las políticas de empleo implica que cuanto más se invierta en las primeras más se fomentaran las segundas.

Por último, la situación de crisis económica junto a la mayor competitividad de las empresas significa que no se comprenda una mejor política de empleo sin un fomento de la sociedad del conocimiento en la mano de obra cualificada de cualidad adaptada a las necesidades del mercado laboral que es capaz de adaptarse y reinventarse en los tiempos que viven.

El artículo 166 TFUE comienza el título XII dedicado a la educación, Formación Profesional, juventud y deportes”, reconoce la competencia de la Unión al establecer: *“La Unión desarrollará una política de Formación Profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados Miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.”*

La Unión tendrá como objetivos en materia de Formación Profesional que se facilite la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales; la mejora de la Formación Profesional inicial y permanente, para facilitar la

inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral; se facilite el acceso a la Formación Profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes; así como estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas; se incremente el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados Miembros (166.2 TFUE).

Se establece las competencias de los órganos comunitarios en materia de política de Formación Profesional al establecer en el artículo 166.3 Y 4 TFUE *"3. La Unión y los Estados Miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de Formación Profesional. 4. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán medidas para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros, y el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, Recomendaciones."*

La Formación Profesional está presente en la Estrategia Europa 2020 con un carácter predominante; así son numerosas las directrices y orientaciones realizadas por la Unión para fomentar la coordinación de las políticas de Formación Profesional de calidad. Son numerosos los programas realizados en materia de fomento de Formación Profesional y libre circulación de personas tales como DELTA, COMETT, IRIS, ERASMUS, PETRA, SOCRATE, FORCE, LEONARDO DA VINCI, O HELIOS.

Por ultimo incidir en la necesidad de un desarrollo de políticas de cooperación en materia de Formación Profesional es necesario para una mejor calidad de la actuación de coordinación de la Unión en las políticas de empleo de los distintos Estados Miembros que parte por la necesidad de que la Comisión fomente el marco europeo de cualificaciones, competencias y ocupaciones de forma que garantice que las competencias requeridas en la

formación y en el mercado laboral sean reconocidos por todos los Estados Miembros siendo necesario para ello la participación y dialogo de los interlocutores sociales a todos los niveles.

Así es importante el fomento de la correspondencia en la certificación de títulos profesionales de Formación Profesional para el fomento de la libre circulación de trabajadores y el fomento de la coordinación de las políticas de empleo en cada uno de los Estados Miembros. Debiendo aspirarse a una mejor definición de las cualidades y una mayor transparencia de los títulos de Formación Profesional y de las cualidades que fomente la movilidad laboral entre los trabajadores comunitarios. Fruto de esta política es la directiva 89/48/CEE de 21 de diciembre reformada por la Directiva 2005/36/CEE, de 7 de diciembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

#### **4. El Empleo juvenil en su dimensión comunitaria. Principales problemas.**

El futuro de las políticas sociales en materia de empleo juvenil pasa por el desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo, que tiene como objetivo la creación de más y mejores empleos, inspirándose en la Estrategia de Crecimiento Europa 2020 en el que se consolida la política de coordinación entre los Estados Miembros para compartir información, debatir sus políticas de empleo y coordinarlas.

Cada año se establecen las medidas conforme al estudio prospectivo anual de crecimiento apoyado por la labor del Comité de Empleo, consta de las siguientes fases:

En primer lugar, las directrices de empleo que son las prioridades y objetivos comunes de las políticas de empleo propuestas por la Comisión, acordadas por los gobiernos nacionales y adoptados por el Consejo de la UE.

En segundo lugar, el informe conjunto sobre empleo basado en una evaluación de la situación del empleo en Europa, en la aplicación de las Directrices de empleo y en el estudio de los proyectos de programas nacionales de reforma por el Comité de Empleo. Forma parte del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento. Lo publica la Comisión y lo adopta el Consejo de la UE.

En tercer lugar, los programas nacionales de reforma que son presentados por los gobiernos nacionales y la Comisión analiza su adecuación a Europa 2020.

Finalmente, en cuarto lugar, las Recomendaciones específicas para cada país que son elaboradas por la Comisión y basadas en la evaluación de los programas nacionales de reforma. En respuesta al alto índice de desempleo en Europa, en abril de 2012 la Comisión Europea puso en marcha una serie de medidas para impulsar el empleo, conocidas como "paquete de empleo".

La Estrategia Europea de Empleo está basada también en la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de Europa 2020 y cuenta con el apoyo del Observatorio Europeo del Empleo y el Programa de Enseñanza Mutua (Comisión Europea, 2011).

A finales de 2011 se aprobó la Iniciativa de oportunidades para la Juventud que establecía las medidas que debían adoptarse por los Estados distinguiendo cuatro clases: 1) prevención del abandono escolar prematuro; 2) desarrollo de capacidades que sean pertinentes para el mercado laboral; 3) ayuda para una primera experiencia profesional y la formación en el puesto de trabajo; y 4) facilitar el acceso al primer empleo.

El Consejo Europeo aprobó el 30 de mayo de 2012 su Recomendación sobre las reformas económicas y sociales que debían acometerse en un programa nacional anual en cuyo texto se afirmaba que «En febrero de 2012, el Gobierno español adoptó una reforma global del sistema de protección del empleo y de negociación salarial con el fin de abordar el alto nivel de

desempleo y la acentuada segmentación del mercado laboral. Debe realizarse un seguimiento de sus efectos, particularmente en lo que se refiere a la evolución de los salarios y a la reducción de la segmentación del mercado laboral», y se añadía con claridad que «Para abordar plenamente el reto, esta reforma debe complementarse con una revisión más a fondo de las políticas activas del mercado de trabajo a fin de mejorar la empleabilidad y la puesta en relación de las ofertas y las demandas de empleo».

Para el periodo 2012-2013, el Consejo recomendó a España que se encaminara a «Aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo mejorando la selección de los grupos de destinatarios, aumentando la utilización de los servicios de formación, de asesoramiento y de puesta en relación de las ofertas y las demandas de empleo, intensificando sus vínculos con las políticas pasivas del mercado de trabajo, y reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y regionales, por ejemplo intercambiando información sobre ofertas de empleo». La citada recomendación tiene su exponente principal en la Estrategia española para el empleo del año 2014 y 2016.

En las Conclusiones del Consejo sobre el impulso de la cooperación intersectorial de las políticas para hacer frente eficazmente a los retos socioeconómicos a que se enfrentan los jóvenes publicado el 27 de mayo de 2015<sup>125</sup>. En las conclusiones indicadas, se insiste en la necesidad de fomentar una política intersectorial de la juventud de amplio alcance, y para ello recomienda a los países de la UE que deben tener en cuenta las cuestiones que afectan a la juventud en el desarrollo de políticas en áreas como la educación, la formación, el empleo y otros ámbitos que incidan en los jóvenes; para que esto surta efecto, se necesita la cooperación entre las instituciones

---

<sup>125</sup> Diario oficial de las Comunidades Europeas el pasado 27 de mayo de 2015 (DO C 172 de 27.5.2015, pp. 3-7) [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52015XG0527\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52015XG0527(01))

a escala local, regional y nacional; así como aplicar estrategias generales en materia de juventud para conectar las acciones políticas pertinentes que abordan los problemas a los que se enfrentan los jóvenes, e involucrar a los jóvenes y las organizaciones juveniles. También métodos para vigilar la situación de los jóvenes, que permitan la creación de políticas que se fundamenten en pruebas y conocimientos, y por se requiere a la Comisión Europea para que aplique de forma efectiva un planteamiento coordinado de políticas para abordar los retos a los que se enfrentan los jóvenes; evaluar la manera en que se tienen en cuenta las cuestiones políticas que afectan a la juventud en otros ámbitos políticos.

Las citadas conclusiones, el Consejo de la UE insta a que los países de la UE y la Comisión a que fomenten el desarrollo y valor del trabajo de los jóvenes y los instrumentos de aprendizaje no formal, tales como el certificado Youthpass<sup>126</sup> en los sectores del empleo, la formación, la educación y la cultura.

Al término de esta obra se ha publicado la convocatoria del programa de "La reducción del desempleo juvenil y la configuración de las cooperativas"<sup>127</sup>. El objetivo de la Comisión Europea con este programa es establecer "buenas prácticas" en materia de desempleo juvenil promoviendo y ayudando a los jóvenes a crear o en su caso trabajar en cooperativas y en la creación de programas, mecanismos y módulos de formación para los que los jóvenes creen, participen y gestionen empresas cooperativas como herramienta del fomento del empleo juvenil ante las elevadas tasas de desempleo juvenil que según los últimos datos de febrero de 2016 por

---

<sup>126</sup> <https://www.youthpass.eu/es/youthpass/> . Youthpass es una herramienta para que los participantes en proyectos financiados por el programa Juventud en Acción describan lo que han hecho y muestren lo que han aprendido.

<sup>127</sup> ("Reduction of youth unemployment and the setup of co-operatives" - 224-G-GRO- PPA-16-9235)  
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16283/attachments/1/translations/en/renditions/native>

EUROSTAT, que fueron publicados el pasado 4 de abril de 2016<sup>128</sup>; se calcula que los 4,381 millones de personas menores de 25 años están desempleadas en el conjunto de la Unión Europea, de los que 3,011 millones correspondían a la eurozona. Por lo que la tasa de desempleo juvenil se estima en un 19,4% en la Unión Europea, apreciándose entre los estados miembros mayores tasas en Grecia (un 48,9% en diciembre de 2015), España (45,3%), Croacia (40,3% en diciembre) e Italia (39,1%).

Así en un reciente informe del Fondo Monetario Internacional publicado el 12 de abril de 2016<sup>129</sup> se concluye que alerta que las elevadas tasas de desempleo juvenil en muchos Estados suponen “evidentes motivos de inquietud” así manifiesta que “En la zona del euro, las prioridades varían según el país. Con tasas de desempleo juvenil persistentemente elevadas en muchos países, la pérdida de aptitudes y su efecto en el empleo tendencial son evidentes motivos de inquietud. Sería muy importante suprimir desincentivos al empleo —como la cuña fiscal laboral— y reemplazarlos con políticas laborales activas mejor focalizadas a fin de estimular la demanda y evitar en la medida de lo posible las cicatrices que crea el desempleo a largo plazo. Las reformas de los mercados de productos, de servicios y del trabajo, de la administración pública y de los regímenes de insolvencia contribuirían a la productividad de las empresas, la competitividad y las perspectivas de inversión. Esas reformas también podrían agilizar el desembolso de los fondos de inversión de la Unión Europea que están destinados a apuntalar la inversión y la innovación a nivel nacional. A nivel regional, dándole un impulso decidido a los mercados únicos de servicios, capital, transporte, energía y tecnologías digitales se promovería una integración económica que estimulase la productividad.

---

<sup>128</sup> Publicación de estadística de febrero de 2016 de las tasas de desempleo en la eurozona por EUROSTAT, en fecha 4 de abril de 2016  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7225076/3-04042016-BP-EN.pdf/e04dadf1-8c8b-4d9b-af51-bfc2d5ab8c4a>

<sup>129</sup> FMI: Perspectivas de la economía mundial, Abril 2016.  
<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/texts.pdf>



La Unión Europea necesita más eficacia y deberá abordar una reforma estructural basada en los resultados, en un uso eficaz de la legislación de la y el pleno uso de la flexibilidad que brinda el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento para las reformas estructurales”, la UE consciente de los retos que restan por cumplir y la situación actual de desempleo juvenil, y la preocupación actual en que los Estados miembros, realicen políticas activas de fomento de empleo juvenil con el fin de conseguir los objetivos marcados en la Estrategia Europea para el Empleo 2020.



## **CAPÍTULO CUARTO. MARCO JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.**

### **1. Origen, objetivos y estructura.**

La Organización Internacional del Trabajo como órgano supranacional y agencia de las Naciones Unidas formada por representantes de los gobiernos, asociaciones empresariales y organizaciones sindicales de dimensión internacional que actualmente integra a 183 Estados, es un pilar fundamental del Derecho del Empleo y un instrumento como criterio interpretativo en las políticas sociales de empleo que se desarrollan en los distintos Estados Miembros. Para ello es necesario conocer su origen y su eficacia en las fuentes jurídicas del Derecho del Empleo.

Este Órgano fue creado en abril de 1919 como consecuencia de los trabajos realizados en la Conferencia de Paz que se concretó en el Tratado de Versalles con el que terminó la Primera Guerra Mundial. El fundamento de su creación a través del diálogo de los representantes de los gobiernos con los interlocutores sociales de dimensión internacional era vincular la necesidad de una justicia social para alcanzar la paz social, debido a que había una inquietud latente en la situación de precario de los obreros tras la Primera Guerra Mundial y su vinculación en los ámbitos sociales y civiles.

Esta inquietud se manifestó en el Preámbulo de la Constitución que "el descontento causado por la injusticia constituye una amenaza para la paz y armonía universales". La necesidad de adoptar medidas en favor de los trabajadores más desfavorecidos se conectaba con la necesidad de una mejora de las políticas económicas y de la obligación de los Estados Miembros en la cooperación para conseguir la paz social tal y como se manifiesta en el Preámbulo: "si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países".

La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en octubre de 1919 adoptó seis convenios y seis Recomendaciones de materias prioritarias tales como las horas de trabajo en la industria; el desempleo; la protección a la maternidad; el trabajo nocturno de las mujeres y de los niños; y por último, la edad mínima para el trabajo en la industria.

En 1925 fue creado un Comité de Expertos con el objetivo de supervisar la aplicación de las normas de la OIT por los distintos Estados Miembros; este comité está formado por juristas independientes que formulan los correspondientes informes a la OIT y analizan los informes de los gobiernos de los Estados firmantes.

La OIT tiene cuatro objetivos estratégicos principales: Promover y materializar las normas laborales, así como los principios y derechos fundamentales en el trabajo; Crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres que aseguren un empleo digno; Aumentar la cobertura y la eficacia de la protección social para todos; y por último fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

La declaración de Filadelfia de 1944 adoptado por unanimidad forma parte de la Constitución de 1945 de la OIT. España como estado firmante se adhirió al título XIII y con el paréntesis de 1941 a 1956, ha formado parte como estado de pleno derecho. La Declaración de Filadelfia de 1944 reconoció que la Organización tenía la «obligación solemne» de fomentar programas que permitieran lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida.

La OIT se estructura en tres órganos básicos: la conferencia general como órgano legislativo. El consejo de administración como órgano ejecutivo y la oficina internacional del trabajo como órgano técnico. La Conferencia General es el órgano principal de la OIT que elabora los convenios y declaraciones, aprueba el presupuesto, controla el presupuesto, así como aprueba o excluye a sus miembros. Está formado por cuatro miembros por cada uno de los Estados que representan dos personas por el gobierno, uno

por las asociaciones empresariales y otro por los trabajadores. La Conferencia general debe reunirse al menos una vez al año para adoptar acuerdos por mayoría simple de sus miembros presentes. De conformidad con el artículo 8, 10 de la Constitución de la OIT, el Consejo de administración es el órgano ejecutivo que se encarga de preparar las Recomendaciones y convenios e imparte instrucciones a la oficina. El consejo está formado por 56 miembros distribuidos por una estructura tripartita imperfecta. La oficina de internacional del trabajo es un órgano de estudio, documentación e información que se encarga de preparar la documentación necesaria para la conferencia general.

## **2. Políticas de empleo en la actuación de la OIT.**

La OIT preocupada por la situación de desempleo y de las desigualdades sociales, dedica gran parte de su cometido a las actuaciones dirigidas a la creación e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como el objetivo del pleno empleo productivo libremente elegido.

La OIT aprobó sus grandes líneas en materia de empleo promocionando el pleno empleo, pero sin reconocer el derecho al trabajo en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), que establece que los Estados que lo ratifiquen deben formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Ante la tibieza de la interpretación del Convenio y del derecho al trabajo que no se acababa de recoger fue necesario la aprobación de la recomendación 169 (1984) establecido en el Principio general, que "la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, previsto por el Convenio y recomendación sobre política de empleo, 1964, debería ser considerado como un medio para lograr en la practica el cumplimiento del derecho a trabajar." Así los Estados firmantes quedaban vinculados a adoptar

las medidas necesarias a través de las políticas económicas y sociales para el reconocimiento real y efectivo del derecho a trabajar en las legislaciones nacionales de los Estados Miembros.

El artículo 3 del Convenio 122 impone la obligatoriedad de la consulta y cooperación de los interlocutores sociales en el desarrollo de las políticas de empleo. En 1977, el Consejo de Administración de la OIT adoptó la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), abordó el reconocimiento del papel necesario de la negociación colectiva en materia de las políticas de empleo que daría lugar a las cláusulas convencionales de empleo.

OIT ha aprobado otras disposiciones acerca de la estrategia por la creación del empleo, como el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) Y recomendación sobre el servicio de empleo de 1948 (núm. 83), dispone que los Estados que lo ratifiquen deben establecer y mantener en funcionamiento un servicio de empleo accesible a todos y gratuito, tanto para los trabajadores como para los empleadores.

El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), señalan que los Estados que lo ratifiquen deberán garantizar que las agencias de empleo privadas respeten el principio de no-discriminación. Dispone la cooperación entre los servicios de empleo públicos y privados, los principios generales para proteger a los demandantes de empleo de las prácticas poco éticas o inapropiadas, y la protección de los trabajadores subcontratados y de los trabajadores reclutados en el extranjero. Finalmente, el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y su Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955; establece los principios de las políticas nacionales de readaptación profesional y de empleo de las personas discapacitadas, y estipula la creación y la evaluación de servicios de

orientación profesional, de Formación Profesional, de colocación y de desempleo para dichas personas.

Junto a los convenios anteriormente citados en materia de política de empleo y promoción del empleo, la OIT ha dictado una serie de Recomendaciones, tales como la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), que dispone que los Estados Miembros deberían formular y aplicar una política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo; recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), que señala que los trabajadores de edad deberían, sin discriminación debido a su edad, gozar de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo; recomendación sobre la creación de empleo en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189); recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), que tiene como objetivo fomentar las cooperativas, especialmente en relación con su función de creación de empleo, de movilización de recursos y de generación de inversiones; así como la recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

En la declaración de 2008 la OIT introdujo el concepto del Trabajo Decente<sup>130</sup> el cual promovía a través del Programa de Trabajo Decente.

Cuatro objetivos constituyen la definición de Trabajo Decente del que habla la OIT: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. Si bien en la actualidad la necesidad de crear trabajo ha pasado a ocupar el primer lugar.

---

<sup>130</sup> OIT: Memoria del Director General: Trabajo decente. Sin embargo este concepto no es nuevo pues ya figuraba en la memoria del anterior Director General Somavia, presentada en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 1999 Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reUnión, Ginebra, junio de 1999.

El Pacto Mundial para el Empleo de 2009<sup>131</sup> considera posible la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo alineando las políticas económicas con las políticas de empleo, evitando medidas contraproducentes como recortes salariales y la austeridad mal diseñada.

En esta resolución, la OIT alienta a los Estados a la utilización del Pacto alcanzado como marco general que cada estado debía adaptar a su situación y sus prioridades.

También solicita la colaboración de la ONU y los organismos especializados para que adaptaran sus políticas y programas, y tuvieran en cuenta este Pacto en sus decisiones, haciendo extensible esta solicitud de colaboración a instituciones financieras internacionales y a otras organizaciones internacionales.

## ***2.1 Orientación y Formación Profesional.***

La OIT impulsa a través de sus actuaciones el desarrollo humano y social a través de la formación y la educación siendo uno de los pilares para una mejor competitividad y para un mejor política de empleo por el que se aprobó el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), establece que todo Estado que lo ratifique se compromete a desarrollar programas de orientación profesional y de Formación Profesional, estrechamente relacionados con el empleo, en especial a través de los servicios públicos de empleo. Por otro lado, pero en el mismo sentido, el Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140), establece que todo Estado que lo ratifique deberá formular y aplicar una política concebida para fomentar, a través de métodos apropiados a las condiciones

---

<sup>131</sup> OIT. Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reUnión, Ginebra, agosto 2009.



y prácticas nacionales, y de ser necesario por etapas, la concesión de licencias pagadas de estudios con fines de Formación Profesional en todos los niveles, de educación general, social o cívica, y de educación sindical. Por otro lado, la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195).

## **2.2 Empleo Juvenil.**

La OIT ha estado trabajando en la concienciación, impulso y desarrollo del trabajo de los jóvenes, por lo que en 1970 aprobó la recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970 (núm. 136), consistente en dar orientaciones a los programas especiales para que los jóvenes participen en las políticas económicas y sociales de sus países. La Conferencia Internacional del Trabajo en 1986 y 1996 trato en el orden del día la necesidad de adoptar medidas por los Estados para conseguir el pleno empleo. La OIT ha aprobado el programa especial de desempleo de los jóvenes que insiste en las mejoras de las condiciones laborales y de reforzar la consulta y participación de los interlocutores sociales. La Organización ha concluido en la necesidad de erradicar el trabajo infantil por cuanto considera el responsable de las malas condiciones del trabajo de los jóvenes implantando el Programa Internacional de la erradicación del Trabajo infantil<sup>132</sup>.

## **2.3 Seguridad en el empleo.**

Cuando un empleo termina la seguridad social del trabajador queda expuesta y de allí que la OIT se haya preocupado en sus disposiciones por encontrar un equilibrio entre el mantenimiento del derecho de los empresarios a despedir a los trabajadores por causas justificadas y la garantía de que esos despidos sean justos, pero que en todo caso sea el último recurso

---

<sup>132</sup> OIT. INFORME V: Formación para el empleo: inserción social, productividad y empleo de los jóvenes, 1980

y en todo caso no ocasiona consecuencias desproporcionadas para el trabajador. En este sentido el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), establece el principio de que no se pondrá término a una relación de trabajo salvo que exista para ello una causa justificada relacionada con la capacidad o conducta del trabajador o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, del establecimiento o del servicio. El Convenio comprende asimismo temas relacionados con la indemnización por fin de servicios, el período de preaviso, los procedimientos de apelación contra el despido, el seguro de desempleo, y el aviso previo a las autoridades en caso de despidos masivos. Por último, el Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm.2).

#### ***2.4. Igualdad de oportunidades y de trato.***

La OIT ha impulsado el desarrollo del derecho fundamental de igualdad y no discriminación como pilar del crecimiento económico y social desde sus tres vertientes; el acceso al trabajo, la remuneración y conciliación.

El Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) impone la obligación a los Estados que lo ratifiquen que ante un trabajo de igual valor tanto los trabajadores femeninos como masculinos se les deben garantizar el principio de igualdad en la remuneración. El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), define la discriminación como "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". Este Instrumento impone a los Estados firmantes la obligación de aprobar una política nacional que promueva, mediante métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación al respecto. Además el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), determina la obligación de los Estados firmantes a integrar en

las políticas nacionales las medidas necesarias para que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales; tomándose en cuenta esta circunstancia para la planificación de los servicios comunitarios, públicos o privados así como en los servicios y los medios de asistencia a la infancia y a las familias.

### **3. Eficacia jurídica de los convenios y Recomendaciones de la OIT.**

Las normas de derecho internacional no tienen eficacia jurídica en los Estados hasta que no son incorporados al derecho interno, existiendo dos tipos de incorporación en los países monistas aquellos que integran el derecho internacional con la ratificación con la misma eficacia jurídica que derecho interno; y por otro lado los países dualistas, los que incorporan el derecho internacional al derecho interno con mecanismos de transposición al derecho interno no siendo suficiente la ratificación de los tratados.

En este último sistema adoptado por los países dualistas, la aplicación del derecho internacional no podría resolver directamente un litigio a tenor de las disposiciones de los tratados internacionales ratificados, en la medida en que estos no forman parte del Derecho nacional hasta que una Ley interna los incorpore a su ordenamiento jurídico<sup>133</sup>

La eficacia jurídica del derecho emanado por la OIT parte de la vinculación de los Estados de ratificar los convenios e integrarlos en el derecho interno no sucede igual en el caso de las Recomendaciones, no obstante, hay casos en los que las Recomendaciones se convierten en “el criterio interpretativo o aclaratorio de los convenios”<sup>134</sup> y por ende se hace

---

<sup>133</sup> VALDUEZA BLANCO, María Dolores. *La Aplicación y control de las normas de la OIT*. Cuadernos digitales de formación 31/2012,

<sup>134</sup> STC 38/1981

necesario su vinculación. Tras la adopción del texto del convenio por mayoría simple de la Conferencia General, el citado texto no se convierte per se en derecho interno, sino que es necesario la ratificación de los Estados firmantes que tiene el plazo de un año desde la clausura de la conferencia están obligados los Estados a someter el convenio a la autoridad que competa su ratificación para que adopte las medidas necesarias para su eficacia. La ratificación del convenio de la OIT debe adecuarse a lo establecido en el artículo 94 CE que requiere la previa autorización de las Cortes Generales. Los convenios no pueden ratificarse bajo reserva, aunque si se puede condicionar la ratificación del convenio por la condición de que lo hagan otros países, por lo que se suspende la eficacia de la entrada en vigor del convenio.

Los convenios acordados por la OIT son normas de mínimos acerca de materias de interés de política social, que tienen como mecanismo de control la obligación de informar por los gobiernos cada cinco años salvo las materias sensibles que se realizan bianualmente y también tienen el deber de informar de aquellas materias en las que se han adoptado Recomendaciones y no han sido ratificadas por los Estados.

Atendiendo al contenido de los instrumentos de la OIT podemos clasificarlos en tres clases: convenios y Recomendaciones sobre derechos fundamentales; sobre condiciones de trabajo y seguridad social y convenios y Recomendaciones indicativos o programáticos en materia de políticas de empleo<sup>135</sup>.

La aplicación efectiva y su eficacia jurídica de los convenios para ser invocados por los ciudadanos ante los tribunales de justicia, parte de la diferencia de las clases de convenios conforme al derecho subjetivo que reconozcan y el tipo de es estado monista o dualista en el que se encuentre; de tal forma que se puede distinguir en la clasificación entre aquellos que

---

<sup>135</sup> GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, Ignacio. *Manual de Derecho del Trabajo*, 3ª Edición. Tirant Lo Blanc, 2013, Pág. 95

reconocen derechos subjetivos claramente identificados como el derecho como el convenio núm. 87); los derechos subjetivos con un grado de indeterminación como el convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (núm. 98); convenios de medidas específicas para ser adoptados por los Estados Miembros para reconocer un derecho en la legislación interna; y por ultimo convenios con disposiciones de carácter programático por las que el estado debe desarrollar una política determinada como es el caso del convenio sobre discriminación (núm. 111).

#### **4. Apreciación del presente y futuro de la política de empleo de la OIT en el desempleo juvenil.**

El desempleo juvenil ha sido una de las preocupaciones más actuales en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), así se celebró en su sesión de junio de 2012 en la que se distinguieron cinco áreas clave de política adaptables a las circunstancias nacionales y locales, que figuran en la Resolución "La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción". Las áreas de política incluyen: I) políticas económicas y de empleo que refuercen la demanda agregada y mejoren el acceso a la financiación.; II) educación y formación que faciliten la transición de la escuela al trabajo y supongan un freno contra el desajuste de las competencias; III) políticas de mercado de trabajo orientadas a promover el empleo de los jóvenes más desfavorecidos; IV) iniciativa empresarial y empleo por cuenta propia para ayudar a los jóvenes.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) advierte que en Europa "una proporción cada vez mayor de jóvenes con empleo lo están en trabajos atípicos, incluidos empleos temporales y trabajos a tiempo parcial. Los datos

apuntan a que una parte considerable de estos jóvenes no trabajan en estas condiciones voluntariamente ni por propia elección”<sup>136</sup>

Los informes de tendencias mundiales de empleo del año 2013 de la OIT establecían como medidas que debían adaptarse en los Estados Miembros atendiendo las necesidades y practicas nacionales, las siguientes: las estrategias de crecimiento y creación de empleo multidimensionales y equilibradas; las medidas específicas para promover el empleo juvenil a través de consensos tripartitos y planes de acción con plazos determinados; el aprendizaje, la capacitación laboral y otros programas de formación en el trabajo; los paquetes completos de medias del mercado de trabajo orientadas a grupos específicos de jóvenes; la intermediación en el mercado de trabajo por los Servicios de Empleo; los servicios múltiples para la creación de empresas, empresas sociales y cooperativas; la cooperación bipartita y tripartita para la creación de un entorno favorable a la aplicación con éxito de las acciones en materia de empleo y el mercado de trabajo; y las plataformas para intercambiar conocimientos y enseñanzas sobre las experiencias que funcionan<sup>137</sup>.

España ratificó en 1970 el Convenio numero 122 sobre política de empleo que ya fue revisado en 2003 por la Conferencia Internacional del Trabajo y actualmente en junio de 2015 en la ciudad de Ginebra la Comisión internacional de Aplicación de las Normas solicitó al Gobierno de España un mayor dialogo social con los interlocutores sociales para una mejor ejecución de las políticas de empleo así como un mejor refuerzo de la formación profesional de los jóvenes desempleados con participación de los interlocutores sociales; por último se exigió una memoria sobre la aplicación

---

<sup>136</sup> OIT. Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013. Una generación en peligro. Ginebra mayo 2013.

<sup>137</sup> OIT (2013). Tendencias Mundiales de Empleo 2013. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.

del convenio 122 de la OIT para su revisión por la Comisión de expertos de la OIT.

Una reflexión actual de la OIT en su estudio «Perspectivas sociales y de empleo en el mundo 2015»<sup>138</sup>, afirma que la regulación del trabajo es necesaria «para proteger a los trabajadores –sobre todo aquellos en trabajos atípicos– contra el trato arbitrario o injusto y para permitir que se celebren contratos entre empleadores y trabajadores». El documento afirma que las políticas públicas «no deberían centrarse únicamente en promover la transición desde modalidades de empleo no estándar (empleo temporal o informal, trabajos a tiempo parcial, trabajos familiares no remunerados) hacia el empleo permanente a tiempo completo y dependiente», sino que también «se debería tener en cuenta la necesidad de asegurar una protección adecuada para todos los trabajadores ocupados en todos los tipos de empleo (...)». Se concluye del documento que del estudio de los indicadores a nivel mundial, «sugiere que la reducción de la protección de los trabajadores no conlleva una reducción del desempleo (...)», por lo que no existe una única receta que trate y sane el problema del desempleo juvenil sino que «existe una clara necesidad de contar con enfoques cuidadosamente diseñados, basados en las condiciones específicas de cada mercado de trabajo y en datos fácticos sobre los resultados, y no en posturas ideológicas».

En la 104ª Conferencia Internacional del Trabajo se ha desarrollado «La protección de los trabajadores en un mundo del trabajo en transformación»<sup>139</sup>. El texto se ha limitado al debate de cuatro condiciones de trabajo, tales como son las políticas salariales, el tiempo de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, y la protección de la maternidad, que son «elementos centrales de la relación de trabajo y factores determinantes para

---

<sup>138</sup> OIT alerta sobre la extensión de la inseguridad en el mercado laboral a nivel mundial» [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_368305/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_368305/lang-es/index.htm),

<sup>139</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_358293.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_358293.pdf) .

la competitividad y la capacidad de innovación de las empresas». El texto prioriza sobre el valor de las medidas sociales y no solo económicas en las medidas de protección que han de llevarse a cabo por los Estados. Se afirma que «Un entorno de trabajo seguro y estimulante y una organización del trabajo flexible y beneficiosa para ambas partes mejoran la competitividad y la productividad, al tiempo que permiten ofrecer a los trabajadores una parte justa de los beneficios derivados del aumento de la productividad».

## **5. Otros instrumentos internacionales para el fomento del empleo juvenil. Conferencia mundial de la juventud de 2014.**

La Conferencia Mundial de la Juventud como organización internacional tiene como fin promover el desarrollo y defensa de los derechos de los jóvenes, así como las inquietudes y problemas sociales de los jóvenes con carácter internacional, aunque sin vinculación por los Estados Miembros.

La última conferencia mundial se realizó en Sri Lanka en mayo de 2014 y alcanzó en la declaración de Colombo las siguientes conclusiones en materia de empleo y política social que se encuadra en su punto número 33 de la declaración: Incrementar los indicadores del empleo juvenil en el marco post 2015, asegurando que se mida un objetivo de manera cuantitativa (cifras NEET) y cualitativa (trabajo decente conforme a las normas de la OIT). Considerar la creación de programas para proporcionar el capital inicial para apoyar la iniciativa económica y el empleo entre jóvenes y empoderar a los jóvenes empresarios. 35. Los gobiernos deben garantizar la calidad de vida de los trabajadores jóvenes inmigrantes. 36. Atribuir igual reconocimiento a todos los puestos y foros de trabajo, de esta manera brindando la protección a los sectores de la fuerza laboral que son a menudo las víctimas de la discriminación, entre otros los puestos de trabajo ocupados tradicionalmente por las mujeres y trabajadores textiles inmigrantes. 37. Instar a las Naciones Unidas que realice un estudio efectivo para identificar las necesidades cambiantes de las demandas de los jóvenes y la disponibilidad de



oportunidades de empleo. 38. Proveer más oportunidades de empleo para los jóvenes con discapacidades, personas desplazadas, niños de la calle, jóvenes indígenas y minorías.

**6. Informe de tendencias mundiales del empleo juvenil 2015  
Promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes,  
publicado el 7 de octubre de 2015 por la OIT.<sup>140</sup>**

En su último informe en materia de desempleo juvenil, La Organización Internacional del Trabajo alerta de que la tasa de desempleo juvenil es muy elevada y se mantiene muy por encima de los niveles previos a la crisis mundial que se inició en 2007; si bien aun cuando ha habido un descenso de la tasa en los países desarrollados y en la Unión Europea descendió el 1,4 por ciento el pasado año respecto de 2012 y en un 0,5 por ciento o menos en América Latina y el Caribe, el África subsahariana y otras regiones europeas. El informe concluye que es desigual en las regiones la recuperación del empleo sigue siendo más lenta y precaria en países en desarrollo o de bajos ingresos mientras que en países más desarrollados con mayor número de ingresos a pesar de la mejoría económica en los últimos años, los jóvenes siguen encontrando numerosas dificultades para acceder a un empleo y que este sea estable.

La OIT defiende y concluye como herramienta para la disminución de las altas tasas de desempleo juvenil, la inversión en políticas de reforma educativa entre los jóvenes, con una mayor inversión en educación y capacitación de los jóvenes así como una mejor perfección del profesorado para un mejor acceso al mercado de trabajo; insistiendo en el fomento de políticas dirigidas a reducir las desigualdades y promover el empleo de los jóvenes más desfavorecidos; destacando la naturaleza cambiante del trabajo

---

<sup>140</sup> TENDENCIAS MUNDIALES DEL EMPLEO JUVENIL 2015 Promover la inversión en empleos decentes para los jóvenes. Publicado el 8 de octubre de 2015  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_412025.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_412025.pdf)

y la mayor inseguridad laboral entre los jóvenes. Así se puede concluir de los estudios y documentos del informe que, en los países de la OCDE, más del 25 por ciento de los jóvenes tienen trabajos temporales y más de un tercio trabajan menos de 30 horas a la semana (a tiempo parcial). El título del informe de la OIT resume el objetivo que la institución pretende a través de los estudios e informes publicados, esto es el logro del trabajo decente y productivo para los jóvenes que exige atención política y colaboración de gobiernos e instituciones a nivel mundial. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible <sup>141</sup> concluyen la necesidad de intensificar la acción coordinada sobre empleo juvenil, cuyas metas se incluyen en el Objetivo núm. 8 sobre la promoción del crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. El documento concluye en que las estrategias para el fomento del empleo decente para jóvenes deben ser las siguientes: “la combinación e interacción de políticas macroeconómicas, políticas laborales y de empleo, y otras intervenciones orientadas específicamente a los jóvenes, en particular lo más desfavorecidos; las políticas que ofrecen incentivos fiscales, apoyan el desarrollo de infraestructuras y formulan leyes favorables a la actividad de las empresas en sectores con gran potencial de empleo, pueden ayudar a mejorar los resultados del empleo juvenil; el efecto positivo de la inversión pública en el empleo juvenil puede ampliarse al máximo garantizando que los jóvenes cuentan con las competencias adecuadas y reciben apoyo en la puesta en relación entre oferta y demanda; vinculando la inversión en infraestructuras con las políticas del mercado de trabajo impulsaría tanto la cantidad como la calidad del trabajo para los jóvenes.

---

<sup>141</sup> El documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas para la adopción de la agenda de desarrollo posterior a 2015 titulado “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Estableciendo las siguientes metas: - Para 2030, aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento (meta 4.4.); - Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (meta 8.5.); - Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados, cursando estudios o recibiendo capacitación (meta 8.6.).

Contar con paquetes integrales de políticas activas del mercado de trabajo dirigidas a los jóvenes desfavorecidos puede ayudar en la transición de la escuela al trabajo. Sería conveniente un aumento de la inversión pública, las prestaciones sociales y las políticas activas del mercado de trabajo repercuten en el empleo juvenil, especialmente en lo que atañe a la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Los datos disponibles demuestran que el gasto público en políticas del mercado de trabajo se asocia a relaciones empleo-población de los jóvenes considerablemente más elevados. Las políticas específicas e intervenciones orientadas a apoyar la transición de los trabajadores jóvenes a la economía formal arrojan mejores resultados si se diseñan como parte de políticas macroeconómicas e incluyen intervenciones destinadas a mejorar los requisitos legales y administrativos para la actividad empresarial y reformas para mejorar la calidad del empleo juvenil a través del acceso a derechos en el trabajo, mejores condiciones laborales y protección social. Es preciso contar con respuestas y alianzas coordinadas para ampliar las políticas y las estrategias que han incidido positivamente en la cantidad y la calidad del empleo para los jóvenes.”

El pasado 1 de febrero de 2016, la OIT conocedora de la preocupación latente por las elevadas tasas de desempleo juvenil ha lanzado una ambiciosa Iniciativa mundial sobre trabajo decente para los jóvenes, que fue presentada al público durante la apertura de Foro de la Juventud de la ONU<sup>142</sup>; describiéndose como una alianza única entre gobiernos, el sistema de la ONU, empresas, instituciones académicas, organizaciones juveniles y otros grupos a fin de intensificar la acción para crear nuevas oportunidades y posibilidades de empleo de calidad en la economía mundial. La iniciativa tiene como misión la de coordinar las políticas económicas y laborales a favor del crecimiento del empleo, la inclusión social y la protección de los derechos de los trabajadores a fin de garantizar que los jóvenes reciban un trato equitativo,

---

<sup>142</sup> [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_447522/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_447522/lang-es/index.htm).  
<http://www.un.org/youthenvoy/2016/01/2016-ecosoc-youth-forum/>

fomentándose los “empleos verdes” para los jóvenes, las pasantías de calidad, los conocimientos informáticos y la creación de centros de innovación tecnológica, el apoyo a los jóvenes en la economía rural, la promoción de la transición de la economía informal a la formal y de la iniciativa empresarial de los jóvenes.

## **CAPÍTULO QUINTO. POLÍTICA DE EMPLEO ESTATAL.**

La política de empleo a nivel nacional pasa por el desarrollo del poder legislativo nacional en el marco abierto de cooperación que estableció el derecho constitucional y originario de la Unión Europea. El desarrollo del poder legislativo pasa por establecer un marco legislativo de mínimos indisponibles y materias de política social sobre los que se tiene competencia, utilizándose cada vez con más frecuencia el uso del RDL y por tanto la actividad normativa del poder ejecutivo y su complemento reglamentario, y de la actuación administrativa para ejecutar las directrices emanadas del Gobierno y de las CC.AA.

### **1. Utilización excesiva del Real Decreto Legislativo.**

En los últimos tiempos se ha venido observando un incremento de la utilización del RDL. frente a la Ley ordinaria, utilizando la excepcional y extraordinaria regulación de la materia para dictar normas con rango de Ley por parte del Gobierno en las políticas sociales y su reforma en materia de empleo, sin dejar de olvidar la reserva de Ley y las limitaciones que establece el artículo 86.1 CE.

Como consecuencias de la utilización masiva del Real Decreto Ley, las modificaciones legislativas en la misma materia son muy frecuentes llegándose a producir una grave confusión a la hora de conocer que incentivos y políticas se encuentran vigentes, cuales quedan afectadas por la nueva ley. Dándose también una utilización a veces excesiva de las disposiciones adicionales para realizar modificaciones de otras políticas e incentivos sin suprimirlos o de las disposiciones transitorias para limitar en el tiempo la eficacia de determinados incentivos o retrasar su aplicación, a veces durante tanto tiempo que una nueva modificación legislativa llega a hacer inviable su nacimiento.

Así se han sucedido en la material la Ley 1/2014 sucesora del RD Ley 11/2013 de 2 de agosto; así como los Reales Decretos Leyes 3/2012,

20/2012(derogada la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, BOE. Núm. 261 de 31 de octubre de 2015 Sec. I. Pág. 103291 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social), 23/2012, 28/2012, 29/2012(BOE. Núm. 261 de 31 de octubre de 2015 Pág. 103291 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social), 1/2013, 4/2013, 5/2013 (BOE. Núm. 261 DE 31 de octubre de 2015. Pág. 103291 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social), 11/2013, 16/2013(BOE. Núm. 261 DE 31 de octubre de 2015. Pág. 103291 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social) y ahora el RDL 3/2014.<sup>143</sup>

Recientemente se ha manifestado el uso excesivo de este instrumento en las recientes reformas relativas al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público,<sup>144</sup> El Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre <sup>145</sup> por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de

---

<sup>143</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., Y CASAS BAAMONDE, M. E. El uso del Decreto Ley como instrumento de las reformas laborales. *Relaciones Laborales*. Editorial LA LEY. LA LEY 1250/2014. Abril. Tomo 1: 2014, Nº 4 Editorial LA LEY. LA LEY 1250/2014.

<sup>144</sup> Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público RDL 5/2015. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas «BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-1171.

<sup>145</sup> Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. «BOE» núm. 255, de 24 de octubre de 2015.Referencia: BOE-A-2015-11430

octubre, aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social

La facultad del gobierno de aprobar normas por régimen de urgencia se ha convertido en el carácter ordinario de la legislación nacional en materia de empleo a pesar de que el instrumento jurídico tiene un carácter extraordinario pero que si bien está sujeta a "unos estrictos límites" como reconoce el Fundamento jurídico 5º de la STC 6/1983 de 4 de febrero<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> Fundamento jurídico 5º de la STC 6/1983 de 4 de febrero. "5. El instituto del Decreto-Ley se encuentra regulado por el artículo 86.1 de la Constitución, que permite que el Gobierno utilice este instrumento y dicte este tipo de disposición, aunque lo somete a unos estrictos límites y a unas concretas coordenadas, entre las cuales hay que recordar, como las más destacadas, que exista una situación que pueda calificarse como de «extraordinaria y urgente necesidad», que en ningún caso se afecte al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, al de los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, al régimen de las Comunidades Autónomas y al Derecho electoral general y que las normas así creadas, sean inmediatamente sometidas a debate y votación en el Congreso de los Diputados, el cual ha de pronunciarse sobre su convalidación o derogación. De este modo, nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del Decreto-Ley, que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, entendiendo por tales aquellas en que puede existir un peligro inminente para el orden constitucional. Nuestra Constitución ha contemplado el Decreto-Ley como un instrumento normativo, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas. Lo primero quiere decir que la necesidad justificadora de los Decretos-Leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes. Apoyan esta interpretación dos tipos de consideraciones: por una parte, el que nuestra Constitución separe el tratamiento de la situaciones, que pueden considerarse como de extraordinaria y urgente necesidad, que dan lugar a Estados de alarma, excepción y sitio, que define el artículo 116, y que regule, en cambio, en otra sede sistemática diferente la necesidad justificadora de los Decretos-Leyes; y por otra parte, el hecho de que el ámbito de actuación del Decreto-Ley como instrumento normativo no se defina de manera positiva, sino que se restrinja de modo negativo mediante una lista de excepciones. Por todo ello hay que concluir que la utilización Decreto-Ley, mientras se respeten los límites del artículo 86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta. Para completar lo que hemos dicho en los apartados anteriores, debemos recordar la doctrina establecida ya en nuestra Sentencia de 31 de mayo de 1982. La convalidación que el Congreso de los Diputados puede realizar de un Decreto-Ley no produce una sanción del mismo, si éste fuera originariamente nulo por haberse producido con extralimitación, pues la «sanción» sólo podría producirse mediante su

La potestad legislativa mediante RDL., debe ser excepcional y no puede afectar a materias determinadas tales como los "derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I" y ha de estar justificado por razones de "extraordinaria y urgente necesidad". De conformidad con la StC 182/1987 y 137/2003 no es suficiente que se manifieste el principio de reserva de Ley a una materia sino que debe estudiarse la configuración constitucional del derecho o deber, naturaleza y alcance de la regulación de que se trate para delimitar los límites del RDL. con los derechos, deberes y libertades reconocidos en el título I. No podrá afectar la regulación al régimen jurídico-constitucional de las Comunidades Autónomas, entendiéndolo en su posición constitucional, es decir de conformidad con el artículo 28.1 LOTC las Leyes delimitadoras de competencias y Leyes de armonización. No obstante, a través del decreto Ley se puede desarrollar normativamente una competencia estatal, aunque tenga competencias las Comunidades Autónomas como ya reconoció la STC 23/1993.

Acorde con el artículo 86.2 CE el RDL. debe convalidarse en el plazo de treinta días, sometiéndose al debate y votación del Congreso de los diputados.

Además de la legislación estatal, la materia de empleo también se halla sujeta a las tensiones competenciales entre Estado, Comunidades Autónomas y corporaciones locales sin olvidar el papel de la negociación colectiva en la

---

transformación en Ley una vez seguida la correspondiente tramitación parlamentaria. Lo que el artículo 86.2 de la Constitución llama «convalidación» es más genuinamente una homologación respecto de la existencia de la situación de necesidad justificadora de la iniciativa normativa encauzada por ese camino. La mencionada Sentencia señaló también que corresponde a este Tribunal el examen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad formal de la norma, lo que ha de realizarse a través de dos vías: el ajuste de la misma en concreto a la relación genérica de materias que el Decreto-Ley puede comprender; y la observancia de la relación de adecuación entre la respuesta normativa dada a la situación motivadora y la urgencia que la justificó, pues, aunque la observancia de los límites genéricos del artículo 86 de la Constitución pueda haber existido y el Congreso de los Diputados puede haber homologado el Decreto-Ley siempre tendrá que ser la respuesta normativa adecuada congruentemente con la situación de necesidad alegada como título habilitante de la puesta en marcha de esta fuente del Derecho.”.



eficacia y flexibilidad de las normas laborales y la influencia de organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales en la adopción de acuerdos en materia de planificación económica y empleo.

## **2. Reformas legislativas en materia de fomento de empleo.**

El fomento del empleo juvenil tiene su antecedente en la transición democrática en una de las primeras normas en materia de fomento de empleo que sería la Ley de Relaciones Laborales de 1976, que introdujo la edad mínima de ingreso en el trabajo a los 16 años, elevando un año la edad de acceso de los jóvenes al mercado de trabajo, así se incluye el contrato de «aprendizaje en la artesanía»; prevé el contrato en prácticas y normas específicas para reserva de puestos de trabajo para jóvenes con bonificaciones en la Seguridad Social.

El 4 de marzo de 1977 se aprobaría el RD. de Relaciones de Trabajo que en su preámbulo promulgaba y defendía su aprobación como un verdadero cambio y reforma: “una profunda reforma normativa, inspirada en el principio de liberalización de las relaciones de trabajo, en consonancia con los sistemas jurídicos imperantes en los países de Europa Occidental”.

En 1977 con una tasa de desempleo juvenil de un 15% y sin eficacia de las medidas aprobadas para el fomento de empleo juvenil hace necesario la aprobación del Decreto Ley 18/1976, que permitirá a título experimental la contratación temporal (por un plazo no superior a 6 meses) de trabajadores desempleados y de jóvenes demandantes de primer empleo, sin diferenciación por la naturaleza de trabajo.

En 1980 se pusieron en marcha varios programas de fomento de empleo de corta duración con los Pactos de la Moncloa, así como el Estatuto de los Trabajadores d 1980 en el que se desarrollaría el Acuerdo Nacional de Empleo, en el que fundamentalmente se refuerza la protección por desempleo incorporada al sistema normativo en 1961 así como se desarrollan los supuestos de contratación temporal y regula las figuras del contrato en

prácticas y del contrato para la formación. Los Pactos de la Moncloa se fomenta el empleo de los jóvenes de 16 a 26 años que estuvieran dados de alta en el servicio público de empleo como desempleados entre 15 días y un mes antes para la contratación temporal por 6 meses hasta un máximo de dos años para los empleos de nuevos puestos de trabajo, siempre que se cubran con personas que desempeñen por primera vez un trabajo. Para estos empleos el Estado aportaría el 50% de las cotizaciones sociales. Tras los Pactos de la Moncloa se aprobó para materializarlos, entre otros, el RDL 43/1977, de política salarial y empleo, que comenzaba reconociendo "la gravedad de la situación por la que actualmente atraviesa la economía española" y "la necesidad ineludible de una profunda reforma de sus aspectos institucionales más característicos". En cuanto a políticas de empleo, este instrumento acordó ordenar al Gobierno regular la contratación temporal de desempleados y la elaboración de un plan de empleo juvenil, que se ejecutó a través de la aprobación del RD 3280/1977 que desarrollaba un sistema de incentivo de la contratación temporal de desempleados a través la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social correspondientes a determinados contratos; que es una constante en la legislación española reformista para el fomento del empleo. Por su parte el RD 3281/1977, como consecuencia de lo ordenado en el RD.43/1977, insistía en que "los efectos especialmente negativos en las posibilidades de ocupación y colocación de las personas jóvenes", para lo cual se regulaba un contrato temporal de trabajo para jóvenes, y la obligación del estado en contribuir con el 50% de las cotizaciones sociales correspondientes al empresario. El estado impulso las inversiones para el fomento del empleo a través del RD 3397/1977, que adoptaba "medidas urgentes y eficaces para combatir el paro forzoso", consistentes en obras de acondicionamiento de vías urbanas.

La Ley 3/1980 del Estatuto de los trabajadores tenía como misión establecer la estructura básica de las relaciones laborales aun sin olvidar la situación económica por lo que destaca las medidas de fomento de empleo siguientes: subvenciones, desgravaciones y otras ayudas, así como el recurso a la contratación temporal y la fijación de una edad laboral máxima.

En 1981 se firmaría el Acuerdo Nacional de Empleo que desarrollaría el contrato en prácticas, de aprendizaje y de formación previsto en el Estatuto de los Trabajadores de la Ley 3/1980; tales como el contrato temporal de fomento del empleo y el contrato a tiempo parcial. El contrato en prácticas va dirigido a jóvenes de 16 a 26 o 28 años con titulación académica, profesional o laboral y persigue el perfeccionamiento y adecuación de los conocimientos adquiridos; la contratación debe efectuarse dentro de los dos años siguientes a la obtención de la titulación exigida; la duración del contrato será de 3 a 12 meses; la remuneración será acordada en pacto o convenio pero inferior al 80% de la base mínima del grupo de cotización a la Seguridad Social que corresponda; contando los empresarios con bonificaciones en las cuotas de la seguridad social. El contrato para la formación va dirigido a jóvenes de 16 a 18 años que carecen de titulación académica por lo que se dedica entre 1/3 o 2/3 de la jornada a tomar conocimientos teóricos de la materia; la remuneración será proporcional a las horas trabajadas con el salario mínimo interprofesional y tendrá una duración máxima de dos años, contando los empresarios con bonificaciones en las cuotas de seguridad social.

El marco normativo del derecho de empleo tiene su antecedente legislativo en la Ley Básica de empleo de 1980, de 8 de octubre, que en su artículo primero definía la política de empleo como "el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo. Dos. Las medidas de política de empleo previstas en el presente Ley se adoptarán en el marco de la política económica del Gobierno, de forma que permitan conseguir y mantener el nivel de pleno empleo, mejorar la estructura ocupacional y fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo."; reiterando en su artículo 4 la obligación del Gobierno de formular y desarrollar una política de fomento del empleo, buscando la máxima utilización de los recursos humanos y económicos disponibles.

En la citada Ley ya existía una preocupación latente por el fomento del empleo juvenil al que se dedica el artículo once en el que se define a los trabajadores jóvenes los comprendidos en una edad determinada estableciendo que: “A los efectos de la presente Ley se entenderá por «jóvenes demandantes de primer empleos» aquellas personas cuya edad esté comprendida entre dieciséis y veintiséis años, o hasta veintiocho años, si fueran titulados superiores, inscritos en las Oficinas de Empleo y que, con anterioridad, no hayan realizado actividad profesional como trabajadores por cuenta ajena o autónomos.” La citada Ley se instrumentalizó en dos ejes por un lado las medidas de fomento de empleo con las tradicionales subvenciones y ayudas y por otro lado la protección por desempleo.

La Ley Básica de empleo hacía honor a su concepto de “básica”, puesto que se trata de una norma programática que fue vaciándose de contenido conforme era necesario regular por cuestiones de urgencia con carácter sectorial como fue a consecuencia de la elevada tasa de desempleo la reforma de 1984 en materia de seguridad social se reguló la protección por desempleo. Otro condicionante fue la descentralización administrativa y el reparto competencial a las Comunidades Autónomas distinguiendo entre las competencias de gestión, ayuda y cooperación en materia de empleo. El marco constitucional sobre el que se regula las Leyes en materia de competencias entre el estado y las CC.AA se dio como consecuencia del silencio producido en la materia de empleo. (Tradición e innovación en las reformas laborales de España (1975-2012) Alfredo Montoya Melgar Doctor Honoris Causa por la Universidad de Murcia Universidad Complutense de Madrid).

Con el fin de reducir la tasa por desempleo se aprobó el RD 1445/1982 que reordenó la contratación temporal, el contrato de trabajo a tiempo parcial y la contratación en prácticas y para la formación, así como la relativa a grupos de trabajadores con dificultades de integración laboral como los jóvenes, y mantuvo la habitual política de incentivar la contratación con bonificación de las cuotas empresariales de la Seguridad Social; regulando el

trabajo temporal de colaboración social, que se destinaba a los desempleados que contribuían con su trabajo en interés social y se reducía el paro forzoso. La situación de crisis económica y de reconversión de la industria, dio lugar a la aprobación del RDL 8/1983 y la Ley 27/1984, que preveían la constitución de Fondos de Promoción de Empleo, así como el desarrollo del empleo subsidiado como el referente al sector agrario. RRDD 3237/1983. En estos años (RD 513/1984) En 1984 se aprueba con el RD 513/84 el Plan de Empleo Rural para Andalucía y Extremadura (PER).

Con la reforma de 1984 de la Ley 32/1984 del Estatuto de los trabajadores se pretendía luchar contra la tasa elevada de desempleo con la generalización del contrato temporal como medida de fomento del empleo, sin necesidad de causa para la temporalidad.

La Ley destacaba en su preámbulo que “la intensidad alcanzada por el paro juvenil” y se proponía para conseguir aquel fin la utilización de los contratos en prácticas y para la formación, que fueron objeto de reforma posterior por el RD 1992/1984, los contratos a tiempo parcial y la nueva figura del contrato de relevo, que sería desarrollado en el RD 1991/1984. Este instrumento desarrollaría una política de fomento de empleo juvenil que se distribuyen en tres ejes: «mejorar la formación, favorecer la inserción y facilitar la integración» de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Para la mejora de la formación de los jóvenes se desarrollaron como principal instrumentos de carácter ocupacional: el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y el Programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios; así también se desarrollaron otros instrumentos de carácter general como la reforma del sistema educativo con la Ley de Reforma Universitaria y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), así como la reformulación de la Formación Profesional.

En 1985 se desarrolla el Plan FIP que persigue tres objetivos generales: atender, con carácter prioritario, a aquellos colectivos con especiales dificultades a la hora de encontrar empleo, como son los jóvenes, etc.;

impulsar en los sistemas formativos la introducción de enseñanzas sobre nuevas tecnologías y técnicas de gestión empresarial; expansionar la formación dirigida al reciclaje y cualificación profesional. El Plan de formación se ha ido adaptando a las necesidades del Fondo Social europeo con la entrada de España en Europa. Entre 1985 y 1988 se desarrollarían los programas específicos de casas-taller y casas de oficio convirtiéndose en centros ocupacionales que además de facilitar el acceso a un oficio para jóvenes se les formaba teóricamente en la materia.

Para favorecer la inserción laboral de los trabajadores jóvenes: contrato para la formación; contrato en prácticas; contrato temporal de fomento del empleo; contrato a tiempo parcial y contrato de relevo; apoyo salarial a los contratos para la formación y en prácticas de determinados colectivos.

Para consolidar la incorporación y desarrollo estable de los jóvenes en el mercado de trabajo se regularon medidas de apoyo a la contratación indefinida de jóvenes.

Una medida innovadora para el fomento del empleo sería el contrato para lanzamiento de una nueva actividad con un fin emprendedor siguiendo las orientaciones de la comunidad europea; así como la reordenación y reparto del trabajo a través de la regulación de la reducción de la jornada laboral que se llevó acabo con la aprobación del RD 2001/1983 y la restricción de las horas extraordinarias que fue desarrollado por el RDL 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, por el cual se adoptó la medida de la reducción del número máximo de horas extraordinarias , definiendo según el preámbulo de la Ley como una estrategia de "flexibilidad en la utilización del tiempo de trabajo", y destinada a "mejorar las expectativas de crecimiento económico traducidas en la creación de empleo".

En España se han dado ocho huelgas generales por el empleo y las condiciones laborales, de la que debe destacarse en materia de empleo juvenil la que se produjo el pasado; la de 14 de diciembre de 1988, contra la

reforma del mercado de trabajo y el Plan de Empleo Juvenil; desencadenante de las reformas en materia de fomento de empleo juvenil.

Los años buenos de situación económica no fueron acompañados de bajas tasas de desempleo y en particular de desempleo juvenil, todo lo contrario, por lo que se aprobaría la Ley 22/1992, derivada del RDL 1/1992, de Medidas Urgentes para el Fomento del Empleo que continuo con la política de fomento de contratación indefinida de colectivos con dificultad para acceder al empleo así como el fomento de la contratación temporal sin causa.

Se continuó con la política de incentivación de la contratación a tiempo parcial con el RDL 3/1993, de Medidas Urgentes sobre materias presupuestarias, tributarias, financieras y de empleo y en la Ley 22/1993, de Medidas Fiscales, Régimen de Funcionarios Públicos y Régimen de Desempleo.

Tras intentar introducir el contrato de inserción en el plan nacional para el empleo juvenil, se aprobó la reforma legislativa del mercado de trabajo en 1994 que se desarrolló en dos ejes fundamentales, «potenciar el desarrollo de la negociación colectiva, como elemento regulador de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo», trasladando «espacios hasta ahora reservados a la regulación estatal al terreno de la negociación colectiva»; y, por otra, «introducir mecanismos de adaptabilidad equilibradamente repartidos entre las distintas fases del desarrollo de la relación laboral» para conseguir «una gestión más flexible de los recursos humanos en la empresa» rezaba el preámbulo de la Ley. Por otro lado se introdujo la privatización parcial de la intermediación laboral con las agencias privadas de colocación sin ánimo de lucro siendo aprovechado por los administradores de las CC.AA que luchaban en el mismo terreno que el INEM.

Las dos Leyes fundamentales en la reforma del mercado de trabajo

fueron la Ley 10/1994<sup>147</sup> y Ley 11/1994, de 19 de mayo, en la exposición de motivos de la primera se especifica en su punto primero, que derivaba del RDL. 18/1993; y la Ley 11/1994, de 19 de mayo, que modificó el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

La primera Ley reconocía en su preámbulo la necesidad de acometer profundas reformas sociales ante la situación económica de España así como la política de flexibilización y de participación de los interlocutores sociales. De esta norma destaca la tradición en las políticas de fomento de empleo juvenil con el fomento de la contratación temporal a tiempo parcial frente a la innovación del reconocimiento de las agencias privadas de colocación y las empresas de trabajo temporal; eliminando así el monopolio del estado en esta materia” en relación a la exposición de motivos de la misma se matiza que “la presente norma tiene por finalidad: b) Facilitar la inserción laboral de los jóvenes, cuya falta de formación específica o experiencia laboral constituye siempre el más serio obstáculo para su acceso al empleo, acentuado cuando las altas tasas de paro permiten al empresario una amplia elección entre mano de obra más rentable. Figuras contractuales como el contrato de prácticas o de aprendizaje, que combinan adecuadamente trabajo efectivo y formación y valoran en sus justos términos las contraprestaciones que reciben las partes, están llamadas a dar respuesta con carácter, inmediato al desempleo de los jóvenes, formación y valoran en sus justos términos las contraprestaciones que reciben las partes, están llamadas a dar respuesta con carácter, inmediato al desempleo de los jóvenes, que representa más de la tercera parte de la población parada y a convertirse en un instrumento permanente de integración juvenil y de formación de los recursos

---

<sup>147</sup> LEY 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación. BOE. 122 Pag.15800 de 23 mayo 1994.



humanos sin cuya adecuada cualificación nunca serán competitivas nuestras empresas”,

La reforma laboral llevada a cabo por esta Ley 11/1994, de 19 de mayo<sup>148</sup>, se propuso según consta en el Preámbulo de la Ley, el “revisar el marco institucional de las relaciones laborales, así como las propias prácticas negociadoras de los interlocutores sociales”, con el fin de conseguir introducir en el mercado de trabajo la flexibilidad y adaptabilidad. Se destaca de la reforma la flexibilidad de la negociación colectiva, la supresión del contrato temporal sin causa, así como la liberalización de las extinciones y modificaciones de los contratos de trabajo. Además, se acordó la estrategia de suprimir las Reglamentaciones y Ordenanzas laborales de 1977. La Ley de 14/1994<sup>149</sup> reconocía las empresas de trabajo temporal y regulaba ajustándose a la normativa comunitaria.

Por otra parte, el Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo<sup>150</sup>, regula las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo donde se concreta “Los Planes de los Servicios Integrados para el Empleo (SIPes) comprenden la organización y articulación de las políticas activas de empleo relativas al proceso completo de acompañamiento del demandante en su búsqueda de empleo a través de entidades asociadas”.

Se publica la Resolución 14 de enero de 1997<sup>151</sup> de la Dirección General

---

<sup>148</sup> LEY 11/1994, de 19 de mayo, por la. Que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, y del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. BOE. NÚM.:122 de 23 de mayo de 1994 Pág. 15805.

<sup>149</sup> Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. BOE. núm. 131, de 02/06/1994.

<sup>150</sup> Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo. BOE núm.: 109, de 8 de mayo de 1995. Pág. 13276.

<sup>151</sup> Resolución de 14 de enero 1997, Dirección General de Trabajo y Migraciones, por la que se dispone la inscripción en el Registro y posterior publicación del texto del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (Vigente hasta el 31 de Diciembre de 2000). BOE de 01 de Febrero de 1997 [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Laboral/res140197-mtas.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/res140197-mtas.html) Modificada por BOE núm. 28, de fecha 1 de febrero de 1997.

de Trabajo, por la que se dispone la publicación del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, también el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo<sup>152</sup>, suscrito el 28 de abril de ese año 1997 y publicado a través de la Resolución de 13 de mayo de 1997<sup>153</sup>, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el Registro y publicación del contenido del citado Acuerdo que llevaría a la aprobación de la Ley 63/1997<sup>154</sup>, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida con la regulación del contrato de fomento de la contratación indefinida como novedad para poder combatir la alta tasa de paro y la alta tasa de contratación temporal que existía en aquel momento. La Ley 64/1997 de 26 de diciembre,<sup>155</sup> por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo, complementaba el contenido de la 63/1997 estableciendo incentivos fiscales y de Seguridad Social a la contratación indefinida. Se desarrolla el artículo 11 del ET en materia de contratos formativos a través del RD 488/1998, de 27 de marzo<sup>156</sup>

Con una mejor situación económica y con una reducción de tasa de desempleo, el legislador se centró en reforzar la estabilidad en el empleo así como aumentar las garantías de los contratos temporales, de relevo y a

---

<sup>152</sup> Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, del 28 de abril de 1997., O U A D A UOS DE RELACIONES LABORALES, nY 10. Serv. Pubí. UCM. Madrid, 1997. <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/viewFile/CRLA9797120229A/32568>. BOE» núm. 135, de 6 de junio de 1997, páginas 17494 a 17497 (4 págs.)

<sup>153</sup> Resolución de 13 de mayo de 1997, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el Registro y publicación del contenido del Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva. BOE núm. 135, de 6 de junio de 1997, páginas 17494 a 17497 (4 págs.).

<sup>154</sup> Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1997 Referencia: BOE-A-1997-27989. Última modificación: 10 de julio de 2001. «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 1997, páginas 38251 a 38254.

<sup>155</sup> Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo. BOE. núm. 312, de 30 de diciembre de 1997, páginas 38251 a 38254.

<sup>156</sup> RD 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos.

tiempo parcial así como incentivar el fomento del empleo de los colectivos con más dificultades para acceder al mercado temporal con la reforma discreta y sin apoyo de los interlocutores sociales, se sacó adelante la Ley 12/2001,<sup>157</sup> que derivaba del RDL. 5/2001. El legislador siguiendo su tradición normativa vuelve a confiar en la política de bonificación de las cuotas de la Seguridad Social correspondientes a la contratación indefinida de desempleados incluidos en grupos con especiales dificultades de empleo.

El I Acuerdo Nacional de Formación Continua, de 16 de diciembre de 1992, “están compuestos por un carácter bipartito (firmado por CEOE, CEPYME, UGT y CCOO, al que más tarde se adhirió CIG) y otro tripartito (de dichas organizaciones con el Gobierno)” gracias a este Acuerdo hasta finales de 1998, 360.000 jóvenes españoles se beneficiarían del recién aprobado Plan Nacional de Acción para el Empleo. Los menores de 25 años, en edad laboral, recibirán acciones de formación, empleo y orientación profesional.<sup>158</sup>

Se pacta en este primer acuerdo, que una parte de la cuota de la formación profesional lo satisface las empresas y la otra los trabajadores y destaca este acuerdo por generar el destino de “las profesiones y del contenido de los puestos de trabajo y, por tanto, de mejora de las competencias y cualificaciones indispensables para fortalecer la situación

---

157 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La disposición adicional sexta de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La disposición adicional sexta de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad. BOE.261 Pag.103292 urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad. BOE.261 Pag.103292.

<sup>158</sup> Juan T. Delgado. El plan de empleo y la reforma laboral. Medidas de Choque contra el Paro Juvenil

El Gobierno apuesta por los contratos de formación y a tiempo parcial para ayudar a los jóvenes. SU DINERO. ACTUALIDAD. Número 132 / Domingo 5 de julio de 1998. <http://www.elmundo.es/sudiner/noticias/act-132-20a.html>.

competitiva de las empresas y de su personal”.<sup>159</sup>

Otra función de promoción social que permita a muchos trabajadores evitar el estancamiento en su cualificación profesional y mejorar su situación y por último, una labor preventiva para anticipar en las consecuencias negativas de la realización del mercado interior<sup>160</sup> y para superar las dificultades que deben afrontar los sectores y las empresas en curso de reestructuración económica o tecnológica, por otra parte las iniciativas de la formación de los trabajadores asalariados se resumen en Planes de formación para empresas con más de 200 trabajadores en plantilla, y las empresas que ocuparan conjuntamente al menos a 200 trabajadores y permisos Individuales de Formación.

Para desempeñar los aspectos relativos a la gestión de este subsistema se constituyó un ente paritario de ámbito estatal. Este fue el origen de la Fundación para la Formación Continua, FORCEM. Volviendo a la formación como política activa de empleo el Real Decreto 631/1993<sup>161</sup> de 3 de mayo regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, “conjunto de acciones de formación profesional ocupacional dirigidas a los trabajadores desempleados, para proporcionarles cualificaciones requeridas por el sistema productivo e insertarles laboralmente, cuando los mismos carezcan de formación profesional específica o su cualificación resulte insuficiente o

---

<sup>159</sup> El Consejo General de Formación Profesional se creó mediante la Ley 1/1986, de 7 de Enero modificada más tarde por la Ley 19/1997, de 9 de Junio. [http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice\\_consejoGeneral.html](http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_consejoGeneral.html)

<sup>160</sup> La estrategia europea de empleo. Colección Informes CES. Informe 1/2001. Sesión extraordinaria del Pleno de 9 de mayo de 2001. Pág. El PNAE también buscaba desarrollar acuerdos que fomentaran la empleabilidad, como el Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional, de 13 de marzo de 1998, de vital importancia en el desarrollo de las posibilidades de formación permanente. Entre las medidas previstas para mejorar las perspectivas de empleo desde el sistema escolar se situaron también los Programas de garantía social dirigidos a jóvenes de entre 16 y 21 años que no hayan alcanzado los objetivos mínimos de enseñanza obligatoria, ampliándose la oferta para jóvenes de entre 18 y 24 años, y desarrollándose acciones de educación de adultos. <http://www.ces.es/documents/10180/18510/inf0101>

<sup>161</sup> Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, BOE núm. 106, de 4 de mayo de 1993, páginas 13237 a 13243.

inadecuada”<sup>162</sup>.

La reforma del RD Ley de 5/2002 que pretendió eliminar los salarios de tramitación y supuso el recorte de derechos en materia de desempleo, desencadenó la huelga general de 20 de junio de 2002, que propició la aprobación de la Ley 45/2002,<sup>163</sup> de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, que moderó las expectativas de la reforma anterior en restricción de derechos laborales para establecer canales de comunicación entre las políticas activas de empleo y las pasivas; modificándose el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley General de la Seguridad Social.

El marco normativo se convirtió con carácter fragmentario y programático de las medidas activas de empleo al reservarse el estado la planificación y programación de las medidas, así como la aprobación de los presupuestos de las medidas activas de empleo que van a ejecutar las CC.AA.<sup>164</sup>

La Ley 56/2003<sup>165</sup> de la Ley del empleo marco de referencia actual de las políticas de empleo deroga la anterior Ley 31/1980<sup>166</sup> de Protección por Desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/80<sup>167</sup>, de 8 de octubre, Básica de Empleo, y entre las principales novedades se destaca en materia de intermediación laboral se elimina el monopolio del servicio por el

---

<sup>162</sup> <http://sid.usal.es/leyes/discapacidad/204/3-1-5/real-decreto-631-1993-de-3-de-mayo-por-el-que-se-regula-el-plan-nacional-de-formacion-e-insercion-profesional.aspx>

<sup>163</sup> El artículo 4, la disposición adicional segunda y la disposición transitoria segunda de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.11. La Ley 28/2003, de 29 de septiembre, regulador

<sup>164</sup> ROQUETA BUJ, R. et alt. *Crisis Económica y Medidas ante el Desempleo*. RODRIGUEZ PASTOR, G. (Coord.) 1ª Edición. Valencia: Tirant Lo Blanc, 2015.

<sup>165</sup> Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. BOE núm. 301, de 17/12/2003.

<sup>166</sup> Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, por la que se modifica el título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre. BOE núm. 186, de 4 de agosto de 1984, páginas 22725 a 22731

<sup>167</sup> Ley 51/1980, de 8 de octubre Ley Básica de Empleo, núm. 250, de 17 de octubre de 1980, páginas 23133 a 23138.

INEM así como el reconocimiento desde la reforma de 1994 de las competencias de los servicios públicos de empleo y las agencias privadas de colocación; la participación de las Comunidades Autónomas en la intermediación y las transferencias de las competencias de las comunidades; así como la coordinación de las políticas sociales de la Unión Europea en el marco legislativo nacional y asegurar la aplicación y acceso al fondo social europeo y otros instrumentos financieros de la UE.<sup>168</sup>

Con una tasa baja de desempleo y una buena situación económica la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, que desarrollo una política continuista que derivó del Acuerdo tripartito entre las organizaciones empresariales, sindicales y el Gobierno celebrado el 9 de mayo de ese mismo año, que dio lugar en una primera fase al RDL 5/2006, de 9 de junio; continuándose en la estrategia del fomento de los contratos indefinidos y en especial de la ocupación de personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo, y la reducción de la contratación temporal, incorporando un programa de fomento de empleo indefinido con la conversión de los contratos temporales en indefinidos con bonificaciones y reducciones de cuotas de seguridad social.

La Crisis económica y financiera de finales de 2007 y año 2008 afectó al mercado de trabajo y al empleo, sin que el Gobierno reaccionara a la situación que se encontraba el empleo; por lo que el gobierno en solitario y sin contar con los interlocutores sociales aprobó el RDL. 2/2008, de 21 abril, sobre medidas de impulso de la actividad económica, en la que en su preámbulo llegaba a afirmar que a su juicio se estaba desarrollando “la intensa creación de empleo” mientras acordaba al mismo tiempo, un plan extraordinario de medidas de fomento del empleo.

---

<sup>168</sup> SARAGOSSA I SARAGOSSA, Vicent. Derecho del Empleo. 1ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004,pág. 93.

El Gobierno reaccionaria a finales del año 2008, aprobándose el RDL 1975/2008, de 28 noviembre, de medidas urgentes en materia económica, fiscal y de empleo y de acceso a la vivienda, en el que, a pesar de reconocer la situación de crisis económica, volvía a confiar en las recetas tradicionales de subvención a los contratos indefinidos de desempleados y colectivos desfavorecidos. Tras ello se desembocó en un itinerario de Real Decretos Leyes para la generación de obra pública y el fomento de subvenciones de las cuotas o cotizaciones sociales tales como RDL 9/2008 creó Fondos para la inversión local y la dinamización del empleo; La Ley 14/2009 que deriva del RD Ley 10/2009, que estableció subsidios adicionales de desempleo; el RD Ley 1300/2009, de 31 de julio, de medidas urgentes de empleo para autónomos y cooperativas y sociedades laborales, estableció más bonificaciones; el RDL 13/2009, de 26 de octubre, creó un Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad; el RDL 5/2010, de 31 de marzo, se acordó ampliar la vigencia de medidas temporales económicas; el RDL 6/2010, de 9 de abril, se orientó al fomento de medidas a la rehabilitación de viviendas y a la continuidad de los contratos públicos; el RDL 8/2010, de 20 de mayo, se redujo la retribución del personal del sector público, se suprimió la revalorización de las pensiones, la eliminación de la prestación de pago único por nacimiento o adopción de hijos y el aplazamiento de las prestaciones a personas dependientes.

En el año 2010 se reconoce la situación económica y social como insostenible a través de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, que pretendió recuperar las buenas épocas económicas en las que se creaba empleo con el fin de promover su estabilidad y reducir la tasa de desempleo. La exposición de motivos de la Ley establecía como fines "reforzar la protección social, incentivar la contratación y mejorar la empleabilidad de los colectivos más perjudicados", y, por otro lado, "favorecer el mantenimiento del empleo en las empresas". En el fomento de empleo juvenil se continuó en la tradición de la bonificación de las cuotas de la seguridad social para la contratación de jóvenes desempleados; el fomento los contratos para la formación, así como

la mejora de la intermediación laboral reconociendo las agencias de colocación con ánimo de lucro.

Se aprovecha la presente Ley para terminar los trabajos de la Ley 14/1994 de 1 de junio<sup>169</sup> de empresas de trabajo temporal que reconoce la exclusividad de la contratación de trabajadores para ponerlos a disposición de otras empresas a las Empresas de Trabajo Temporal, incorporándose al ordenamiento jurídico interno la Directiva comunitaria 2008/104/CE, de 19 de noviembre de 2008.

La Ley reconoce en su artículo 14 a las agencias de colocación con o sin ánimo de lucro las competencias relativas al «el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan empleo para su colocación», encargándose de todas las actuaciones encaminadas a la búsqueda de empleo de los trabajadores y con la selección de personal. Se considera que la prestación del servicio a los demandantes de empleo entendiendo como tales aquellos que estén inscritos en el servicio público de empleo que deberá tener el carácter gratuito.

Tendrá también carácter gratuito el servicio público de recolocación que llevaran acabo de conformidad con el artículo 20 de la Ley «la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaren excedentes en procesos de reestructuración empresarial, que hubiera sido establecida o acordada con los agentes sociales en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación».

Se aprecia una mayor vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo a través de la Disposición adicional sexta cuando impone al Gobierno para cuando “el empleo inicie su recuperación», se adoptarán las medidas necesarias «para reformar la normativa que regula las prestaciones por

---

<sup>169</sup>Ley 14/1994 de 1 de junio BOE núm. 131 de 2 junio 1994, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.



desempleo con el objetivo de aumentar la vinculación de estas con las políticas activas de empleo».

El RDL 3/2011, de 18 de febrero, vino a completar las medidas adoptadas con anterioridad en los instrumentos que habían reconocido la situación de crisis económica y social; siendo su principal propósito la de adaptar el régimen legal de los convenios colectivos según manifiesta en la exposición de motivos de la norma "a los cambios en la situación económica y socio laboral en unos términos que equilibren flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores". La reforma opera sobre la negociación colectiva; contenido de los convenios colectivos, así como legitimación negocial.

Se introducen importantes modificaciones en materia de políticas activas de empleo tales como la puesta en marcha de servicios individualizados a la población activa, así como la incentivación de la cultura empresarial y el emprendedurismo con el fin de mejorar la competitividad de las empresas. Se introduce la participación de los entes locales en la ejecución de las medidas de política activa acordadas por los Servicios públicos de empleo autonómicos para potenciar la actuación de los entes locales de una forma más dinámica a como venía determinándose en la norma anterior.

Se introduce la Estrategia Española del Empleo asumiendo la Estrategia Europea del empleo a través del Plan anual de política de empleo<sup>170</sup> en el que tiene especial importancia la participación de los entes autonómicos, así como las previsiones del Servicio Público de Empleo Estatal, en el marco de la Conferencia Sectorial, siendo informado por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Se refuerza las medidas dirigidas a la participación de las entidades autonómicas y locales, así como de los agentes sociales en el

---

<sup>170</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Núm. 191 de 11 de agosto de 2015. Sec. I. Pág. 71998. Resolución de 29 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Plan nacional de empleo. Se potencia al Servicio Nacional de empleo que debe definir la estrategia anual, así como el seguimiento del Fondo de políticas de empleo que establece la Ley.

Se pretende fortalecer los servicios públicos de empleo en el marco del sistema nacional de empleo, a través del fomento de «la colaboración público-privada en la intermediación laboral y el desarrollo de las políticas activas de empleo», desarrollado a través del RD 1796/2010, de 30 de diciembre.

En sintonía con las previsiones recogidas por la Ley 35/2010, el RD Ley pretendió coordinar las relaciones entre los servicios públicos estatales y los servicios públicos autonómicos para «garantizar la coordinación entre políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo».

La reforma laboral asume la sensibilidad autonómica al reforzar las medidas y actuaciones de coordinación entre los servicios públicos y estatales que tal y como considera parte de la doctrina viene apoyado por la Constitución y la doctrina jurisprudencial del tribunal constitucional<sup>171</sup>.

Establecía la norma programas específicos de empleo para determinados colectivos con intervención de los servicios sociales cuando se considere necesario para prestar una mejor atención y servicios a dichas personas como los jóvenes con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros.

El capítulo cuarto de la norma recoge el título de la transformación de las políticas activas de empleo y redefinición de su contenido y desarrollo por el que se incluye el derecho a la Formación Profesional para el empleo y la igualdad en el acceso de la población activa y las empresas a la formación y

---

<sup>171</sup> ROJO TORRECILLA, Eduardo. ¿Dos políticas de empleo, dos modelos? Análisis de normas y estrategias de los gobiernos socialistas (2010-2011) y popular (2013-2015). *Trabajo y Derecho*. Editorial Wolters Kluwer. LA LEY 4685/2015. Julio. 2015, Nº 7-8

a las ayudas a la misma, vinculándose al diálogo social, con la negociación colectiva, y con «la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el diseño y planificación del subsistema de Formación Profesional para el empleo». Como ya he expuesto con anterioridad, la mención al carácter más representativo de las organizaciones que participan en el «diseño y planificación» del subsistema puede levantar críticas de otras organizaciones por entender que no se respeta la doctrina del TC sobre el derecho a la participación en este ámbito de las organizaciones sociales sin restricciones por razón de su mayor o menor representatividad.

Con anterioridad al cambio de Gobierno de la Nación española en 2012 se aprobó el 28 de octubre y fue publicado en el boletín oficial del estado el 19 de noviembre del mismo año, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (en adelante EEE) que tiene ocho bloques: el marco normativo; análisis de la situación y las tendencias del mercado de trabajo; la relación de la propuesta española con la Estrategia Europa 2020; actuación y frutos de los servicios públicos de empleo en la Ley de Empleo modificada el RDL 3/2011, de 18 de febrero; los ámbitos de las grandes políticas activas de empleo consistentes en la orientación profesional, formación y recualificación, oportunidades de empleo y fomento de la contratación, oportunidades de empleo y formación, fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo, oportunidades para colectivos con especiales dificultades, autoempleo y creación de empresas, promoción del desarrollo y la actividad económica territorial, y fomento de la movilidad. Por último, se analiza el futuro de las políticas de empleo en la estrategia europea, llegando a afirmar la “corresponsabilidad en la ejecución de las acciones y medidas incluidas en la misma, en especial en las cofinanciadas por el Fondo Social Europeo y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos».

La nueva estrategia para el empleo se define como el “modelo de servicios para la ciudadanía”, abandonando el modelo de subvenciones y bonificaciones de las cotizaciones o cuotas de la seguridad social para el fomento del empleo como única medida. La estrategia incentiva y potencia

las competencias en materia de empleo de las entidades locales desarrollando el catálogo de servicios del ciudadano para un mejor desarrollo en cada uno de los territorios, por cuanto son los entes locales los que mejor pueden dinamizar los nichos de empleo y desarrollar la búsqueda activa de empleo, de allí que la EEE considere imprescindible y necesario el objetivo de «impulsar y gestionar en él actuaciones que tengan por objeto la creación de empleo y la actividad empresarial».

La EEE tiene en cuenta la situación económica, la alta tasa de desempleo derivada de población no cualificada derivada la gran mayoría de la construcción tras la crisis financiera y económica mundial derivada de la burbuja inmobiliaria de los años anteriores; y por ello potencia la formación, así como la recolocación y reajuste de los desempleados. Se fomenta las medidas para favorecer el acceso al empleo de los más desfavorecidos, centrándose en el problema de la alta tasa del paro juvenil, así como los parados de larga duración entendiendo aquellos que lleven más de doce meses inscritos como demandantes de empleo, las mujeres, desempleados mayores de 45 años, discapacitados, personas con riesgo de exclusión social y la población inmigrante, siguiendo la normativa vigente en materia de extranjería es quienes se encuentren en situación de residencia y de trabajo regular en España.

Con el actual Gobierno en funciones se aprobó la Ley 3/2012 de 6 de julio derivada del RD Ley 3/2012 tenía el mismo objetivo que las Leyes anteriores la creación de empleo y la estabilidad en el trabajo fomentando la flexibilidad interna del trabajo para poder mejorar la flexibilidad externa fomentando la intermediación laboral, la liberalización de la negociación colectiva con la primacía del convenio colectivo de empresa y la formación. la mayor novedad, sin duda, es que se permitió a las ETTs realizar actividades de agencias de colocación, reivindicación histórica de las empresas, superando así su función histórica de cesión de trabajadores a las empresas usuarias, la creación de un nuevo permiso formativo, la eliminación del expediente de regulación de empleo necesitado de autorización

administrativa, y la creación del nuevo contrato indefinido para apoyo a los emprendedores, previsto para empresas de menos de cincuenta trabajadores, que cuenta con un largo período de prueba mínimo de un año, bonificándose con incentivos fiscales y bonificaciones que se eliminan si el contrato se extingue antes de los tres años de duración. Se suprime el mal llamado “despido exprés”.

Se limitan derechos de los trabajadores a favor de la terminología comunitaria la “flexiguridad” es decir la flexibilidad y seguridad en la empresa, tales como reducir las indemnizaciones por despido o el tiempo al que se tiene derecho de los salarios de tramitación en casos de readmisión del trabajador (causas económicas, técnicas, organizativas y de producción del despido colectivo). Se aprueban medidas económicas de fomento de la contratación del colectivo de jóvenes ante las altas tasas de paro juvenil, así como de ayuda a las PYMES. Se mantiene la tradición en las intervenciones sobre el contrato a tiempo parcial y sobre la preferencia del grupo profesional frente a la categoría profesional.

Con la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; se fomentaría una mejora de la intermediación, acordando la posibilidad de formalización conjunta entre los servicios estatales y autonómicos de empleo con uno o varios empresarios para suscribir acuerdos marco para la contratación de servicios que faciliten la intermediación laboral, consiguiendo abrirse paso al sector privado para las tareas de intermediación; con la exclusión de su ámbito de los procedimientos de selección en las Administraciones Públicas, que correrán a cargo, de forma exclusiva, de los servicios públicos de empleo. En la presente Ley se introducen modificaciones a la Ley de empleo que pretende una recentralización de las funciones correspondientes a las Comunidades Autónomas con un mayor control de las bases de datos de ofertas y demandas de trabajo.

La citada Ley modifica los términos de la Ley de empleo al sustituir la existencia de «una base de datos común de los entes de servicios públicos de

empleo autonómicos por la existencia de un Portal Único de Empleo en el que se unan las sinergias de los entes públicos estatales y autonómicos.

El preámbulo de la norma trata de justificar la medida de portal único de empleo y unidad de mercado, entendiendo que con ello se consigue «eliminar cualquier traba que obstaculice la rápida cobertura de los puestos de trabajo disponibles permitiendo que cualquier persona tenga conocimiento de las ofertas de empleo».

Siguiendo en la misma línea continuista y encaminada a la recentralización en materia de políticas de empleo se aprobó el RDL 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; que posteriormente se convalidaría como Ley 18/2014, de 15 de octubre.

Resumen de la contratación de jóvenes:

**TIPO CONTRATO:**

1. A TIEMPO PARCIAL CON VINCULACIÓN FORMATIVA. (ART.9) INDEFINIDO/DURACIÓN. DETERMINADA. Menores de 30 años., independientemente del periodo transcurrido desde la finalización de sus estudios, consiste en la reducción del 100% de la cuota empresarial de la Seguridad Social, cuando la empresa tenga una plantilla inferior a 250 trabajadores y el 75% en empresas de igual o superior plantilla máximo 12 meses, prorrogables por 12 meses más.
2. CONTRATACIÓN DE UN JOVEN POR MICRO EMPRESAS Y EMPRESARIOS AUTÓNOMOS INDEFINIDO, para menores de 30 años, inscritos en la Oficina de Empleo. Reducción del 100% de la cuota empresarial de la Seguridad Social con hasta 12 meses.
3. CONTRATACIÓN EN NUEVOS PROYECTOS DE EMPRENDIMIENTO JOVEN. INDEFINIDO. reducción del 100% de la cuota reducción 12 meses
4. CONVERSIÓN EN INDEFINIDO DEL CONTRATO PRIMER EMPLEO JOVEN Menores de 30 años, inscritos en la Oficina de Empleo. A su transformación, finalizada su duración mínima de 3 meses :
  - Hombres: 500 euros/año. 12 meses.
  - Mujeres: 700 euros/año. 12 meses.
5. CONTRATO EN PRÁCTICAS, para menores de 30, independientemente del periodo transcurrido desde la finalización de sus estudios. Reducción del 50% de la cuota empresarial por contingencias

- comunes. Bonificación adicional del 50% de la cuota empresarial por contingencias comunes para personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. La bonificación será durante toda la vigencia del contrato el 30 de junio de 2016, en el caso de beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
6. CONTRATO EN PRÁCTICAS. Menores de 30 años o menores de 35 años discapacitados, que realicen prácticas no laborales, acogidos al R.D.1543/2011 Reducción del 75% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes Bonificación adicional del 25% de la cuota empresarial por contingencias comunes para personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil Durante toda la vigencia del contrato. Hasta el 30 de junio de 2016 en el caso de beneficiarios de Sistema Nacional de Garantía Juvenil
  7. EMPRESAS DE INSERCIÓN TEMPORAL/INDEFINIDO. Menores de 30 en situación de exclusión social (1650 euros/ año).Durante toda la vigencia del contrato o durante 3 años en contratación indefinida.
  8. COOPERATIVAS O SOCIEDADES LABORALES. Menores de 30 inscritos en la Oficina de Empleo, que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo (800 euros/ año) 3 años con vigencia Indefinida.

Desde el estudio de las políticas de empleo se destaca el título IV de la Ley que lleva por título: «medidas de fomento de la empleabilidad y ocupación», que se subdivide en dos capítulos, el primero de los cuales se dedica al Sistema Nacional de Garantía Juvenil regulando la creación del fichero del SNGJ y la inscripción en el mismo, así como también la modificación de los datos y baja en el sistema y la atención; a su vez se regulan las medidas de apoyo a la contratación, incluyendo las bonificaciones por la contratación de personas beneficiarias del SNGJ, la modificación de la Ley 11/2013 y las futuras modificaciones de la normativa de los contratos para la formación y el aprendizaje. En su capítulo segundo se procede a la modificación de la Ley de empleo en materia de políticas activas de empleo: la modificación de la Ley de Empresas de trabajo temporal y nuevamente de la Ley de Empleo; la modificación de la LET y de la LISOS, así como del RDL 3/2014; terminando la norma con un mandato imperativo al gobierno a reordenar los incentivos al autoempleo en materia laboral y de protección social, incluyéndolos en una sola disposición y procediendo, en su caso, a «la armonización de los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente previstos».

Las modificaciones de la Ley de empleo en materia de Políticas activas de empleo se justifica en la exposición de motivos de la norma por la próxima aprobación y puesta en marcha de la Estrategia española de activación para el empleo, para la cual es necesario tres ejes fundamentales sobre las que reside el instrumento, esto es: «llevar a cabo la reorganización y sistematización de las actuaciones de políticas activas»; se sustituye la terminología de medidas y acciones de políticas activas, para utilizarse los términos de "servicios" y "programas"; así como por la necesidad de que «se da forma y contenido a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo contenida en la Ley, pero no desarrollada».

Algunas modificaciones son meramente terminológicas y se apartan de la tradición europea anterior, en la que se venía desarrollando la estrategia española para el empleo que asumía los postulados de la estrategia europea para empleo. Otros cambios son de mayor entidad como los ejes en los que se fundamenta la nueva Estrategia española de activación para el empleo tales como los ejes de orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional, la atención a los colectivos con mayores dificultades para acceder o permanecer en el mercado laboral.

Se recoge una nueva regulación de una «Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo», que se remite al desarrollo reglamentario posterior que se consolidó con el RD 7/2015, de 16 de enero. En el artículo 1 del RD se dispone que «se regulan los principios y requisitos mínimos a los que deben ajustarse los servicios que conforman la Cartera, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones y garantizar condiciones de calidad e igualdad en la atención a los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo en el conjunto del territorio nacional y se establecen los requisitos y procedimientos necesarios para el adecuado seguimiento de la prestación de los servicios de la Cartera por los Servicios Públicos de Empleo y para su evaluación». Por otra parte, se dispone en su artículo 13 que «1. Los Servicios Públicos de Empleo, en el ámbito de sus competencias, podrán aprobar sus



respectivas Carteras de Servicios, que incluirán, en todo caso, la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, la cual debe garantizarse a todos los usuarios. 2. Los Servicios Públicos de Empleo podrán incorporar en sus carteras de servicios aquellos servicios complementarios y actividades no contemplados en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Estos servicios complementarios deberán cumplir los principios de la prestación de servicios establecidos en el artículo 4 y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo vigente. Las comunidades autónomas comunicarán al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través del sistema de información que se determine, los servicios complementarios aprobados por sus Servicios Públicos de Empleo no contemplados en la Cartera Común, así como sus modificaciones y actualizaciones. Estos servicios complementarios se incluirán como servicios propios en los Planes Anuales de Política de Empleo».

Todas las modificaciones tratadas en la norma van encaminadas a una política de recentralización y a la concreción de unas posiciones de contenidos mínimos que deberán respetar y realizar todos los servicios públicos de empleo autonómicos de forma que todos los ciudadanos tengan el mismo derecho y posibilidad de acceso con independencia del lugar de residencia dentro del territorio español.

La modificación más importante en materia de intermediación laboral sintonía con lo ya aprobado en la Ley de garantía de unidad de mercado es la referente a la supresión de barreras y restricciones en la prestación de servicios; que recoge la norma es el reconocimiento de la autorización a una ETT como válida para todo el territorio nacional y sin fijación de un período máximo de duración que obligue posteriormente a su renovación, así como también la sustitución de una autorización para la agencia de colocación que desee operar en el mercado laboral por una declaración responsable de la misma.

Se regula y amplía las competencias y funciones de las empresas de trabajo temporal, dotándolas de la posibilidad de desarrollar «actividades de

formación para la cualificación profesional conforme a la normativa específica de aplicación, así como de asesoramiento y consultoría de recursos humanos».

Se aprobó la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 en el Consejo de ministros el 5 de septiembre de 2014 y se publicó en el BOE del día 23 de septiembre de ese mismo año; que deroga la Estrategia Española de Empleo aprobada por RD 1542/2011, de 31 de octubre y por tanto última aportación del gobierno socialista anterior.

La estrategia aprobada por RD. Ley 751/2014 hace previamente un repaso de todas las medidas adoptadas por el actual gobierno y manifiesta como grandes logros la aprobación de la reforma laboral y de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; enfatizando que el cambio real pasa por poner como elemento prioritario las políticas activas de empleo, tal como define el propio texto al decir que «pasar desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a programas establecidos centralizadamente a un nuevo marco acorde con las competencias de las comunidades autónomas en políticas activas, en el marco de la unidad de mercado, basado en la evaluación». En el texto se recogen las Recomendaciones formuladas para España por el Consejo de la UE, y se distribuye en seis ejes pactados entre el Gobierno y las comunidades autónomas, esto es: «orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo»; que debe vincularse a la estrategia aprobada en el año anterior, la de emprendimiento y empleo joven 2013-2016, completada con el funcionamiento del sistema de garantía juvenil y la creación de un fichero propio.

Se tacha la creación del fichero propio porque no da respuestas a los problemas en la práctica tales como que jóvenes se computaran en el fichero propio si no se inscriben en los servicios públicos, o que aporta de más ese registro a los registros de los servicios públicos de empleo que ya se venían utilizando.

El propio texto normativo define la Estrategia como «el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado».

En una primera parte de la estrategia se enumeran las leyes que han sido aprobadas por el Gobierno desde 2012 justificándose las reformas en aras del fomento de la reducción de la tasa de desempleo, así como de la herencia recibida del gobierno anterior. En una segunda parte se realiza un análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo, así como referencias internacionales y destaca el fomento de la incorporación al empleo de los colectivos con más dificultades para el acceso al empleo, con expresa referencia a los jóvenes desempleados menores de 25 años y específicamente a las personas desempleadas de larga duración, las que carecen de empleo y tienen un nivel bajo de cualificación y formación por haber abandonado los estudios a edad temprana así como la dificultad y lento acceso al mercado laboral de los jóvenes. En una tercera etapa se definen los principios y objetivos, definiéndose como el «primer instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo», y que está configurada como «como el marco normativo plurianual para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo, incluyendo las políticas activas de empleo y de intermediación laboral, en el conjunto del Estado».

La diferencia más manifiesta con la anterior estrategia es el impulso al término «activación» así como la afirmación imperativa de que los principios de actuación serán comunes para todas las políticas instrumentadas por los servicios públicos de empleo, «sin perjuicio de las competencias que les corresponden a las Comunidades Autónomas».

En cuanto a los principios rectores se destaca la «garantía de atención a los jóvenes sin ocupación que no cursan formación en los términos de la garantía juvenil» así como la vinculación entre políticas activas y pasivas de empleo «como aspectos complementarios de la misma política de protección frente al desempleo», y la garantía de la prestación y acceso a los servicios de los sujetos con independencia del lugar del territorio donde se encuentren

así como la especial mención de los sujetos que participan en las políticas activas de empleo con especial atención a las agencias de colocación.

El objetivo global de la estrategia se define como «la coordinación, para identificar y canalizar de forma ordenada los esfuerzos que realizan los distintos agentes del sistema para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas a favor de la activación para el empleo. En definitiva, la Estrategia tiene por objeto la modernización de los Servicios Públicos de Empleo y del propio marco institucional del Sistema Nacional de Empleo». Los objetivos de carácter específico y estratégico se distinguen cinco: la mejora laboral de los jóvenes a través de acciones formativas y cumplir con lo dispuesto en la normativa sobre la garantía juvenil; favorecer que puedan reincorporarse al mercado de trabajo personas desempleadas que requieren de una mejora de su empleabilidad, tales como los desempleados de larga duración, las personas mayores de 55 años y quienes son beneficiarios del Plan Prepara; así como el objetivo de interconectar más las políticas activas y pasivas; mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo; y por último, impulsar el emprendimiento.

Los objetivos específicos y estructurales se diferencian en seis grandes ejes, que son orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades de acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema nacional de Empleo.

La EEAE<sup>186</sup> incluye una cuarta parte para citar los instrumentos que utiliza para alcanzar sus objetivos, destacando los planes anuales de política de empleo, que se regula en el artículo 4 ter de la Ley de Empleo con la redacción modificada por el RDL 8/2014. Pero si bien queda pendiente la regulación de los reglamentos de servicios públicos SPES así como los

---

<sup>186</sup> [http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?ref=SERP&br=ro&mkt=es-ES&dl=es&lp=ENES&a=http%3a%2f%2feuropa.eu%2fabout-eu%2finstitutions-bodies%2feeas%2findex\\_en.htm](http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?ref=SERP&br=ro&mkt=es-ES&dl=es&lp=ENES&a=http%3a%2f%2feuropa.eu%2fabout-eu%2finstitutions-bodies%2feeas%2findex_en.htm). Servicio Europeo de acción exterior (SEAE) cuya función es administrar las relaciones diplomáticas de la UE con otros países fuera del bloque y conductas exteriores de la UE y política de seguridad

reglamentos de empleo y formación. Adelantándose el contenido esencial de los reglamentos, y en especial el de empleo por la inclusión de un marco normativo de programas estatales de políticas activas de empleo para las personas con discapacidad y que «establecerá los contenidos mínimos que serán de aplicación en el conjunto del Estado».

Respecto a los fondos en materia de formación se prevé expresamente en la estrategia lo ya acordado el 29 de julio entre gobierno y agentes sociales «a todos los proveedores de formación y evaluación acordados en la Mesa del Diálogo Social, con objeto de permitir a los ciudadanos tener conocimiento del destino y uso de los fondos utilizados». En el RDL 4/2015, se desarrollan y explican en la exposición de motivos los cuatro objetivos que se pretenden: «la garantía del ejercicio del derecho a la formación de los trabajadores, empleados y desempleados, en particular, de los más vulnerables; la contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas; el fortalecimiento de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo, así como la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos. En última instancia, se trata de que el sistema permita consolidar en el sistema productivo una cultura de formación profesional y favorecer con ello la creación de empleo estable y de calidad».

Lo más destacable es las modificaciones realizadas en materia de formación que permite la concurrencia competitiva abriéndose a los proveedores de formación acreditados y/o inscritos como regla general para la gestión de fondos para la financiación de programaciones formativas de las administraciones publicas así como que las administraciones publicas completaran su oferta formativa con la programación propia para los trabajadores ocupados dejando de ser competencia titular de los planes de formación las organizaciones empresariales y sindicales, aun cuando participaran en su diseño, programación y difusión, de conformidad con los artículos 7 y 11 de la ley, que modifica el artículo 26 de la Ley de Empleo: «Sin perjuicio de las competencias de ejecución de las comunidades

autónomas, la Administración General del Estado, en el ejercicio de su competencia normativa plena, ejercerá la coordinación en el diseño estratégico del sistema. Por su parte, las organizaciones empresariales y sindicales participarán en la planificación, programación y difusión de la formación profesional para el empleo, especialmente en la dirigida a los trabajadores ocupados a través de estructuras paritarias profesionalizadas».

Se han recibido numerosas críticas por parte de las organizaciones sindicales a las que se le ha retirado por ley la gestión de fondos destinados para la formación de los trabajadores ocupados de forma que se le reducen competencias que tenían antaño.

Con la modificación de la Ley de Empleo quedan reducidas las competencias de las comunidades autónomas a la ejecución de las políticas en materia de formación, quedando en alguno de los casos carentes de contenido.

En quinto lugar, se desarrolla el seguimiento y evaluación de la EEAE, desarrollando a través de las grandes líneas de actuación para la evaluación del cumplimiento de objetivos y al seguimiento y evaluación de los servicios y programas, tomándose como referencia para su elaboración los indicadores del 2013 para el reparto de un 40% de los fondos distribuidos en la Conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales.

La última parte va destinado al desarrollo del marco presupuestario, fijándose las fuentes de financiación, aun cuando las cantidades concretas se determinan en el PAPE 2014 así como la Ley General de Presupuestos, tanto estatales como las que aportan las Comunidades Autónomas y los que procedan del Fondo Social Europeo, que proceden de los remanentes del programa 2007-2013 como los correspondientes al programa 2014-2020. Se desarrolla las competencias de gestión de fondos de los Presupuestos generales de las comunidades autónomas, así como su determinación y responsabilidad cuando han quedado limitados debiendo de ser verificado su cumplimiento.

Por resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que se estructura en 6 ejes: primero, orientación en la que se incluye la orientación profesional; segundo, la formación en la que se incorpora recualificación, y los de oportunidades de empleo y formación; tercero, oportunidades de empleo se incluyen los ámbitos de oportunidades de empleo y fomento de la contratación, de oportunidades para colectivos con especiales dificultades, y de proyectos integrados; cuarto, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo se incluyen los ámbitos de fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo, y de fomento de la movilidad; quinto, emprendimiento se incluyen los ámbitos de autoempleo y creación de empresas, y de promoción del desarrollo y la actividad económica; y sexto, mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo con un carácter transversal que afecta al resto de ejes.

Como instrumento de fomento del empleo juvenil en materia de autoempleo tanto individual como colectivo así como del fomento de la economía social se destaca la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, que dio lugar a la puesta en marcha de la Tarifa Plana de 50 euros en la cotización a la Seguridad Social para nuevos autónomos; la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización; o el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de Segunda Oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

La ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social;<sup>187</sup> establece según

---

<sup>187</sup> BOE 10 de septiembre de 2015

su preámbulo “las medidas contenidas en la presente ley coadyuvan a afianzar la hoja de ruta emprendida en los últimos años en materia de autoempleo, que se articula en torno a tres ejes: impulsar el autoempleo, individual o colectivo; apoyar a aquellos que ya han emprendido para que puedan consolidar y hacer crecer sus proyectos; y avanzar en la mejora de la protección social de los autónomos con el objetivo de salvar la brecha que existe entre los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores asalariados.”

La citada ley deroga en la Disposición derogatoria única las siguientes normas: “1. De la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo: Las disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta y decimosexta. Las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera. La disposición final quinta. 2. Del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio: las disposiciones adicionales trigésima quinta y trigésima quinta bis. 3. De la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad: la disposición adicional undécima y la disposición transitoria cuarta. 4. De la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral: la disposición adicional undécima. 5. De la Ley 18/2007, de 4 de julio, por la que se procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos: la disposición adicional primera. 6. De la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo: los artículos 3 y 14. 7. De la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos: la disposición adicional decimocuarta. 8. Del Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 32/2010, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos: la disposición adicional cuarta.”

Entre las novedades más significativas de la ley se destaca la ampliación de la “tarifa plana” de 50 euros como cuota empresarial por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal, de los trabajadores por cuenta propia o autónomos que causen alta inicial o que no hubieran



estado en situación de alta en los 5 años inmediatamente anteriores, durante seis meses; de tal manera que sin perder este derecho, los trabajadores por cuenta propia podrán contratar a otros trabajadores; extendiéndose este derecho a colectivos especialmente vulnerables como las víctimas del terrorismo y de la violencia de género. Se prevé a si mismo con independencia de la edad que se tenga de poder capitalizar las prestaciones por desempleo hasta el 100% para facilitar la inversión y los gastos iniciales de la apertura de un negocio ya que con la normativa anterior era necesario ser mayor de 30 años para poder capitalizar el 60%.

Otra de las novedades es la posibilidad de compatibilizar durante un máximo de nueve meses la prestación por desempleo con el alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), que en la normativa anterior se permitía a los trabajadores menores de 30 años.

Se introduce el derecho a que los autónomos económicamente dependientes, puedan contratar un trabajador en determinadas circunstancias para poder conciliar vida familiar y laboral.

Para el fomento de la economía social se amplían las bonificaciones a todos los tramos de edad. Para los mayores de 30 años (35 años con discapacidad igual o superior al 33%) se crea una bonificación de 800 euros al año durante un máximo de tres. En el caso de los menores de 30 años, la cuantía de la bonificación se amplía a 1.650 euros durante el primer año.

Se reconoce a los Centros Especiales de Empleo y a las Empresas de Inserción como entidades prestadoras de servicios de interés económico general.

### **3. Reformas a la Ley de Empleo, R.D. Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.**

Con carácter previo a al estudio de la Ley de Empleo y sus respectivas reformas desde 2003 es necesario desarrollar la competencia del estado en

relación con el resto de los entes territoriales para entender el carácter programático de la Ley de Empleo.

En un primer lugar debemos atender al carácter político y pluricompetencial del estado de las autonomías en el que la Constitución no determina con carácter exclusivo la competencia del empleo para el estado o las comunidades autónomas. Así desde los acuerdos de transferencias de las Comunidades autónomas, los estatutos de autonomía de segunda generación han asumido las competencias en materia de ejecución de políticas de empleo.

De conformidad con el artículo 147.1.7 de la Constitución, se reservó al Estado la competencia en materia de coordinación de políticas de empleo. El artículo 3 de la Ley 56/2003, de 18 de diciembre reserva al Estado la regulación normativa y reglamentaria en materia de intermediación laboral, fomento, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua así como el desarrollo de ordenación y elaboración del Plan Nacional de Activación para el empleo, con la participación de las Comunidades Autónomas y de la organizaciones sindicales y empresariales, que no alcanza valor de ley.

El artículo 3.2 de la Ley de Empleo (en adelante, LE) establece la competencia de las Comunidades Autónomas en su territorio en el desarrollo de política de empleo, fomento de empleo y ejecución de legislación laboral y los programas y medidas que hayan sido transferidas.

En el ámbito institucional y administrativo, el sistema nacional de empleo como conjunto de medidas, estructuras, y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo <sup>188</sup> ; cuya competencia corresponde a la Conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales para coordinar y colaborar en la ejecución de las políticas de empleo en los

---

<sup>188</sup> SARAGOSSA I SARAGOSSA, Vicent. Derecho del Empleo. 1ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004,pág. 93.

distintos territorios; así como el Consejo General el Sistema Nacional de Empleo.

La Ley de Empleo pretende garantizar la igualdad entre los territorios y la unidad de mercado en el territorio nacional, así como la ejecución de las políticas de empleo de la UE, garantizando la coordinación entre las distintas entidades de derecho público autonómico de las comunidades autónomas. Entre los instrumentos de coordinación se regulan el PNAE, el Programa Anual de Trabajo de Sistema Nacional de empleo, así como los Servicios Públicos de empleo. Si bien se echa de menos la regulación de las competencias de las entidades locales en materia de políticas de empleo. De conformidad con el artículo 5 de la ley el Servicio Nacional de empleo se distingue el servicio público estatal de empleo y los servicios públicos de empleo autonómicos.

De conformidad con el artículo 9 de la LE, las funciones del Servicio Nacional de Empleo son Aplicar y concretar la Estrategia Española de Activación para el Empleo, a través de los Planes Anuales de Política de Empleo; garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo y las prestaciones por desempleo; establecer objetivos concretos y coordinados a través de los Planes Anuales de Política de Empleo que permitan evaluar los resultados y eficacia de las políticas de activación para el empleo y definir indicadores comparables; impulsar y coordinar la permanente adaptación de los Servicios Públicos de Empleo a las necesidades del mercado de trabajo, en el marco de los acuerdos que se alcancen en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales; informar, proponer y recomendar a las Administraciones públicas sobre cuestiones relacionadas con las políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo; analizar el mercado laboral en los distintos sectores de actividad y ámbitos territoriales con el fin de adecuar las políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo a sus necesidades, así como para determinar la situación nacional de empleo que contribuya a la

fijación de las necesidades de trabajadores extranjeros, de acuerdo con la normativa derivada de la política migratoria; determinar y tener actualizada una Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo a prestar por los Servicios Públicos de Empleo, que garantice en todo el Estado el acceso, en condiciones de igualdad, a un servicio público y gratuito de empleo; y realizar el seguimiento del Fondo de políticas de empleo.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley de Empleo las competencias del Servicio Público Estatal son elaborar y elevar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales las propuestas normativas de ámbito estatal en materia de empleo que procedan; formular el anteproyecto de presupuesto de ingresos y gastos; percibir las ayudas de fondos europeos para la cofinanciación de acciones a cargo de su presupuesto y proceder a la justificación de las mismas, a través de la autoridad de gestión designada por la normativa de la Unión Europea; elaborar el proyecto de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo en colaboración con las Comunidades Autónomas; coordinar las actuaciones conjuntas de los Servicios Públicos de Empleo en el desarrollo del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo; gestionar el Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, con una red en todo el territorio del Estado, que analice la situación y tendencias del mercado de trabajo y la situación de la formación para el empleo, en colaboración con las Comunidades Autónomas; y mantener las bases de datos generadas por los sistemas integrados de información del Sistema Nacional de Empleo y elaborar las estadísticas en materia de empleo, formación y protección por desempleo a nivel estatal; gestionar los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos; llevar a cabo investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado de trabajo y los instrumentos para mejorarlo, en colaboración con las respectivas Comunidades Autónomas; la gestión y el control de las prestaciones por desempleo. El Servicio Público de Empleo Estatal deberá colaborar con las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de las competencias; Coordinar e impulsar acciones de movilidad en el ámbito

estatal y europeo, así como ostentar la representación del Estado español en la red Eures. Por último, se establece la cláusula de cierre al mencionar la competencia de cualesquiera otras competencias que legal o reglamentariamente se le atribuyan.

En la Ley de Empleo se enumera de una forma muy limitada las competencias correspondientes a las comunidades autónomas, de conformidad con el artículo 17 de la Ley considera que los servicios públicos autonómicos de empleo son los órganos o entidades de las mismas a los que dichas Administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral, y de las políticas activas de empleo. En el segundo apartado regula que deberán establecer las medidas necesarias para determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo y la gestión de la intermediación laboral. También se establece la participación de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas participarán en la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo. Por otro lado, prevé la ley que se pueda elaborar los Planes Anuales de Política de empleo autonómico en ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas de activación para el empleo, de acuerdo con los objetivos de los Planes Anuales de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo.

Los reforzamientos de las políticas de empleo conforme a la Estrategia europea por el empleo se observan en el artículo 1 de la ley al establecer que la política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

En cuanto a los objetivos de la política de empleo la Ley de Empleo asumió los antiguos objetivos de la ley básica del empleo tales como la protección por desempleo, la búsqueda adecuada cuantitativa y cualitativa de

la oferta y demanda de trabajo, fomentando la movilidad geográfica, y la integración de los colectivos con mayores dificultades para el acceso al empleo, añadiendo los objetivos que establece el artículo 2 de la ley tales como " Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión oficio sin que pueda prevalecer discriminación alguna, en los términos establecidos en el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores; mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral; adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren su ocupabilidad; la política de empleo tenderá a adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo y de anticipación del cambio a través de acciones formativas que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo; asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años; mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales; asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, tanto en el ámbito estatal como en el europeo, de quienes desean trasladarse por razones de empleo; coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo, de acuerdo con lo establecido en

los párrafos a) y d) en colaboración con las comunidades autónomas, en el marco de sus respectivas competencias; Proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad; fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

La Ley 56/2003 constituye un texto programático que recoge definiciones ambiguas de los conceptos en materia de empleo y los fines y funciones de cada uno de los órganos y de los servicios e instrumentos públicos para el desarrollo del empleo pero no define las competencias salvo las correspondientes al estado como ente que garantice los servicios públicos y derechos de los más, regulando de forma limitada y parca las competencias de las entidades de las comunidades autónomas con las competencias transferidas en materia de empleo a la mera ejecución de los programas estatales obviando la capacidad y competencia de los entes locales en materia de empleo que se limitan a gestionar órdenes y programas estatales y obviando también la iniciativa social de los interlocutores sociales que tan gran papel tienen en materia de fomento de empleo.

Las reformas acometidas por la Ley 56/2003 de 18 de diciembre en materia de empleo sucesora de la Ley básica de empleo la ley de 1980; que ha sido reformada la Ley 35/2010 y el RDL 3/2011 que han modificado el texto original de la Ley 56/2003 y su posterior desarrollo reglamentario: destacando las reformas de la intermediación laboral y las políticas activas de empleo. En cuanto a la primera materia se regula con más desarrollo en el capítulo del marco institucional.

Con la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo se modificó principalmente el régimen de colocación en España en lo referente a la intermediación laboral, así como

perfilo junto a otras modificaciones la regulación de las políticas activas de empleo.

En la exposición de motivos de la ley se determinó como principales debilidades del mercado de trabajo lo siguiente: *"un significativo peso de los trabajadores con contrato temporal (en torno a un tercio del total de asalariados por cuenta ajena), que constituye una anomalía en el contexto europeo, y que ha derivado en una fuerte segmentación entre trabajadores fijos y temporales; un escaso desarrollo de las posibilidades de flexibilidad interna en las empresas que ofrece la legislación actual; una insuficiente capacidad de colocación de los servicios públicos de empleo y la persistencia de elementos de discriminación en el mercado de trabajo en múltiples ámbitos, pero de forma muy señalada en el empleo de mujeres, personas con discapacidad y desempleados de más edad."*

La presente ley se incluía en el bloque de reformas que se habían comprometido hacer en la Estrategia de Economía Sostenible en el que se incluía la reforma del mercado de trabajo, que se materializó a través del RDL 10/2010, de 16 de junio, que ha sido sustituido por la Ley.

Respecto a la intermediación laboral que se define en el artículo 20 de la Ley de Empleo como *"1. La intermediación laboral es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.2. También se considerará intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación. 3. Con independencia del agente que la realice, la intermediación laboral tiene la consideración de un servicio de carácter público."*



En el capítulo cuarto de la ley se incluyen medidas para fomentar las oportunidades de acceder a un empleo por parte de las personas desempleadas. Se regula las competencias en materia de intermediación laboral de las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro con el fin de complementar la actividad de los servicios públicos de empleo, fortaleciendo los servicios públicos estatales y autonómicos y la centralización del control de las competencias a través de la regulación de la necesaria autorización administrativa para el desarrollo de su actividad de las agencias de colocación, por la configuración de las mismas como entidades colaboradoras de dichos servicios públicos cuando suscriban convenios de colaboración con los mismos y, en todo caso, por su sometimiento al control e inspección por parte de éstos.

Se modifica lo relativo a las empresas de trabajo temporal que se dirigen a la incorporación a nuestro Derecho de la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. Se incluyen modificaciones referentes al principio de igualdad de trato entre los trabajadores cedidos por las empresas de trabajo temporal y los trabajadores de las empresas usuarias.

La ley se marca tres objetivos fundamentales, que son reducir la dualidad de nuestro mercado laboral, reforzar los instrumentos de flexibilidad interna en el desarrollo de las relaciones laborales y las medidas de reducción temporal, de jornada; y elevar las oportunidades de las personas desempleadas, con particular atención a los jóvenes.

Las modificaciones de la ley relativas a reducir la dualidad del mercado laboral se constituyen medidas para restringir el uso injustificado de la contratación temporal como establecer un límite temporal máximo en los contratos para obra o servicio determinado, y, por otro, favorecer una utilización más extensa de la contratación indefinida. Se incrementa hasta doce días la indemnización por finalización de contratos temporales.

El capítulo dos de la ley se destina a regular las medidas de fomento de flexibilidad interna en el transcurso de las relaciones laborales.

El capítulo tercero establece medidas para favorecer el empleo de los jóvenes y de las personas desempleadas, a través de las bonificaciones a la contratación indefinida de jóvenes hasta 30 años con especiales problemas de empleabilidad y mayores de 45 años con una permanencia prolongada en el desempleo; junto a ello, se mantienen determinadas bonificaciones para la conversión de contratos formativos y de relevo en contratos indefinidos. Se mejora las bonificaciones para el fomento de la contratación de mujeres.

Para conseguir elevar las oportunidades de empleo de los jóvenes, se regulan mejoras en los contratos para la formación incentivando al empresario con la bonificación total de las cotizaciones sociales con el reconocimiento de la prestación de desempleo al cese del contrato. Se modifica el contrato en prácticas respecto el título que habilitan para realizar estos contratos y al plazo para poderlos celebrar.

RDL 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

El presente texto normativo introduce medidas de políticas activas de empleo, determinando en la exposición de motivos de la ley que éstas son “un instrumento esencial, junto con la intermediación laboral y la relación de aquellas con las prestaciones del sistema de protección por desempleo.”

Se fomenta y fortalece a los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo, así como de sus instrumentos de coordinación, tal como la Estrategia Española de Empleo. Se desarrolla de forma común para todos los servicios públicos de empleo un «catálogo de servicios a la ciudadanía», garantizándose el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo y la igualdad de oportunidades en el acceso en cualquier parte del territorio nacional. Se desarrolla el «itinerario individual y personalizado de empleo», como servicio

de apoyo y atención de los SPE. Se crea el «Fondo de políticas de empleo» en el seno del Servicio público de empleo estatal, atendiendo a la financiación en la ejecución de las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo.

Con Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia modifica la Ley de Empleo se implanta el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y otras medidas para el fomento de la ocupación.

El Sistema Nacional de Garantía Juvenil se crea con la finalidad de que los jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación y que sean mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años cuando cuenten con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, para que puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

Los objetivos que reconoce la ley al sistema nacional de Garantía Juvenil junto con lo anteriormente citado es Desarrollar medidas de apoyo o programas, con especial incidencia en la mejora de la intermediación, mejora de la empleabilidad; fomento de la contratación; fomento del emprendimiento. Se propone someter a seguimiento y evaluación todas las acciones y programas de Garantía Juvenil, de modo que se adapten y actualicen las puestas en marcha, garantizando así el uso eficaz y eficiente de los recursos y unos rendimientos positivos de la inversión. La novedad principal es que para beneficiarse de las ventajas del citado sistema será necesario estar inscrito en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que se crea por ley.

Se incluye como medidas para el fomento de la contratación una bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social por un importe de 300 euros, durante un máximo de seis meses, por la contratación con carácter indefinido de personas beneficiarias

del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, así como la modificación de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, siendo beneficiarios los jóvenes. Se modifica la ley con nuevas medidas para el fomento de los contratos formativos cuando éstos sean celebrados con personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Con estas medidas se persigue impulsar el contrato para la formación que permite la obtención de formación oficial y experiencia laboral.

Se modifica la Ley de Empleo para adaptarla al modelo de políticas de empleo y a la Estrategia Española de Activación para el Empleo, consiguiendo trasladarse hacia un modelo de integración con las competencias de las comunidades autónomas para garantizar la Unidad de Mercado y cuya financiación, ejecución, control y evaluación están orientados hacia la consecución de determinados objetivos, directrices y ejes prioritarios de actuación establecidos por los organismos estatales. Se ha modificado la ley para la reorganización y sistematización de las actuaciones de políticas activas; en segundo lugar, se han modificado los terminase «medidas» y «acciones» de políticas activas, distinguiéndose ahora entre «servicios» y «programas». Se establece sin desarrollar el contenido a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo contenida en la Ley.

En materia de intermediación laboral la presente ley reforma la regulación de las empresas de trabajo temporal regulada en la Ley 14/1994, de 1 de junio, adaptándola a los principios que establece la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, suprimiendo la limitación que se venía estableciendo con la necesaria autorización en el ámbito territorial. Se le aumentan las competencias tales como las actividades de formación para la cualificación profesional y de consultoría y asesoramiento de recursos humanos.

Se modifica la Ley de Empleo para adoptar la nueva regulación de las agencias de colocación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se suprime la autorización administrativa por la

declaración responsable, que tendrá validez en todo el territorio nacional desde el momento de su presentación.

La disposición adicional septuagésima séptima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 («B.O.E.» 30 octubre) establece que durante el año 2016 queda en suspenso la aplicación de la disposición adicional quinta de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Disposición adicional sexta derogada por el número 2 de la disposición derogatoria única del R.D.-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral («B.O.E.» 23 marzo). Se reitera la derogación por el número 2 de la disposición derogatoria de Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral («B.O.E.» 10 septiembre).

Actualmente ha quedado derogado por la disposición derogatoria única del R.D. Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo («B.O.E.» 24 octubre), el 13 de noviembre de 2015; junto a las siguientes normativas: "b) Las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. c) La disposición adicional primera, el último párrafo de la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. d) La disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral."

De la actual regulación se destaca como principales novedades de reforma normativa las siguientes:

Se modifica lo previsto en la Disposición Adicional 4ª de la Ley 56/2003, relativo a la competencia para gestionar programas cuya ejecución afecte a un ámbito geográfico superior al de una comunidad autónoma sin

que implique la movilidad geográfica de los desempleados o trabajadores participantes en los mismos, cuando precisen una coordinación unificada y previo acuerdo entre el citado organismo y las CCAA donde se ejecuten, como competencia del SEPE.

Se regula y desarrolla en el artículo 24 del RD Ley, la regulación del Fondo de Políticas de Empleo<sup>189</sup>.

En el apartado sexto del artículo 33 del texto normativo se incorpora a las empresas de trabajo temporal<sup>190</sup> en el apartado dedicado a las agencias de colocación, que podrán actuar como tales siempre que se ajusten a lo establecido para estas en la norma y sus disposiciones de desarrollo, incluida la obligación de garantizar a los trabajadores la gratuidad por la prestación de servicios.

En el artículo 39 del texto se introduce la política de evaluación a través de la regulación y desarrollo de una evaluación continuada de las políticas activas de empleo, a través de una memoria sobre el gasto incluido el necesario para la gestión del sistema, y los resultados de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, que deberá presentar el Gobierno anualmente.

De conformidad con la Disposición Adicional 5ª del texto normativo se vinculan políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo: cuando el empleo inicie su recuperación, se prevé que el Gobierno adopte las medidas necesarias para reformar la normativa que regula las prestaciones por desempleo, a fin de aumentar la vinculación de éstas con las políticas activas de empleo.

---

<sup>189</sup> Se incluyó por vez primera en la D.F. 1ª del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo

<sup>190</sup> Regulándose anteriormente en la DA 2ª de la Ley 56/2003.

En la Disposición Adicional sexta, se prevé que el Gobierno siga reforzando los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos mediante la mejora de sus recursos de todo tipo, y que incremente el grado de coordinación y eficacia entre los servicios públicos de empleo estatal y autonómicos para promover los cambios en el acceso y la mejora del empleo y para gestionar las prestaciones por desempleo.

No obstante, se desarrolla el régimen transitorio a la espera del desarrollo reglamentario de determinadas materias, tales como lo previsto para la disposición transitoria primera en materia de que las entidades que colaboran en la gestión del empleo al 13 de noviembre de 2015, mantendrán tal condición conforme a la normativa reguladora de la colaboración. De conformidad con la DT2ª establece la competencia estatal respecto a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla mientras no sean adoptadas por estas, al establecer que mientras la gestión de las políticas activas de empleo y de intermediación laboral no se transfiera a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, será el SEPE el encargado de dicha gestión. En virtud de la Disposición transitoria 3ª establece como principio programático la obligación de que los poderes públicos deberán beneficiar al colectivo femenino en la gestión de las políticas activas de empleo mientras subsistan las actuales tasas de ocupación y de paro respecto de la población activa femenina. Siguiendo la Disposición transitoria cuarta del texto establece que las agencias de colocación que tuvieran autorización vigente a 5 de julio de 2014, podrán desarrollar su actividad en todo el territorio nacional sin necesidad de presentar declaración responsable, siendo autoridad laboral competente la que concedió la autorización.

La vorágine legislativa de los últimos tiempos junto al uso excesivo del Real decreto legislativo para el desarrollo de normas relativas al empleo sin acometer la reforma estructural que se espera desde los órganos supranacionales, conlleva que se mantengan las altas tasas de desempleo, y en especial por ser objeto del presente estudio, el desempleo juvenil; ya que se ha perdido la oportunidad de acometer en el texto normativo una reforma

que coadyuve para la reducción de las altas tasas de desempleo juvenil que cuenta nuestro país.

#### **4. Plan Nacional de Empleo 2015.**

Siguiendo lo previsto en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, la Ley de Empleo, se ha aprobado por el Consejo de Ministros el Plan Anual de Política de Empleo 2015 que se publicó en el BOE de 11 de agosto del presente año.

El Plan anual de empleo es un instrumento que establece el estado con los servicios y programas de políticas activas e intermediación laboral que se van a llevar a cabo a través de los servicios públicos de empleo autonómicos y el servicio público de empleo estatal.

El presente instrumento introduce como novedad la inclusión de las actividades de los servicios incluidos en la nueva Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, aprobada por el RD.7/2015, de 16 de enero; que en todo caso se integraran en los Ejes que se articulan en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

Los objetivos que se enumeran en el plan es mejorar las políticas activas de empleo y de formación y en moderar los costes empresariales por cotizaciones sociales. Los servicios públicos de empleo quedaran obligados a prestar los servicios de la cartera común de los servicios permanentes que constan en el citado plan, con la obligación de regularlo reglamentariamente. El plan pretende realizar una revisión anual de las iniciativas en materia de fomento de empleo en los distintos territorios, así como la gestión de los fondos.

Con una clara influencia de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, de acuerdo al nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las políticas activas de empleo, que marcan 5 objetivos acordados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales del 29 de julio de 2014, y que son los siguientes: Mejorar la



empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España.; favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, en particular la de los mayores de 45 años que sean desempleados de larga duración y la de los beneficiarios del PREPARAM; mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo, que se traduce en su mayor impacto en términos de inserción y de mejora en el rendimiento en el puesto de trabajo; reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo, como forma de ofrecer la mejor protección y vías de retorno al empleo para las personas en situación de desempleo.; impulsar el emprendimiento como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo.

Los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral se distribuyen en seis ejes: orientación., formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento, mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

En el marco de cooperación entre los servicios públicos de empleo estatal y autonómico, los entes autonómicos pueden optar por los fondos distribuidos por el Servicio Público de empleo estatal de la Conferencia sectorial de empleo y Asuntos Laborales y recursos económicos propios.

Las organizaciones sindicales en un escrito conjunto denuncian que realmente se esté ante un compendio de servicios que se prestan por las comunidades autónomas más que un plan de políticas activas con objetivos, instrumentos y medidas para una verdadera política de cooperación entre las comunidades autónomas.

#### **4. Síntesis de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aplicada al fomento de empleo.**

La Ley general de subvenciones es un instrumento jurídico aplicado en favor del fomento de empleo, y en el presente caso del fomento de empleo

juvenil por el que aun de forma sumaria se procede a su estudio con carácter pedagógico.

La subvención a los efectos que establece la ley, se pueden definir siguiendo el artículo 2 de la ley como "toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública."

191

Las subvenciones son una modalidad importante de gasto público y, por tanto, deben ajustarse a las directrices de la política presupuestaria, con la necesidad de establecer y acordar un plan nacional con el fin de determinar

---

<sup>191</sup> La Sentencia TC (Sala Pleno) 130/2013, de 4 de junio, declara que el artículo 3.4 no es contrario a la Constitución, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 9 A, que declara que cuando el citado artículo expresa en su encabezamiento que «será igualmente aplicable esta Ley» a las subvenciones «establecidas en materias cuya regulación ... básica corresponda al Estado», ha de entenderse que dicha aplicación lo será en iguales términos que lo dispuesto en el apartado 3 del art. 3, es decir, de acuerdo con el enunciado de preceptos contenido en la disposición final primera, de suerte que, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la Ley 38/2003 no es aplicable en su totalidad, sino únicamente en aquellas partes dictadas por el Estado al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13, 14 y 18 CE. Esta interpretación del art. 3.4 a), resulta adecuada al reparto competencial, pues en las materias en las que al Estado le corresponda establecer las bases de la subvención pueden concurrir -una vez depurados, en su caso, tras nuestro examen- los preceptos de la Ley 38/2003 dictados ex art. 149.1.13, 14 y 18 CE. En cuanto a la letra b) del art. 3.4, en los aspectos concretos del procedimiento de concesión de las subvenciones incardinadas en materias de competencia básica que al Estado le corresponde gestionar -supuesto cuarto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992- dicha gestión estatal habrá de realizarse de acuerdo a la normativa dictada por el propio Estado. Así se deriva, de otro lado, del apartado 2, de la disposición final primera de la propia Ley 38/2003.

los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, y su seguimiento.

Se establece como régimen general, **el principio de concurrencia competitiva, un régimen que debe permitir hacer efectivos los principios inspiradores del otorgamiento de subvenciones previstos en la Ley**<sup>192</sup>.

**El artículo 7 regula las responsabilidades de gestión de las subvenciones derivadas de la Unión Europea de entre las que destaca la relativa a la garantía juvenil para el fomento de empleo juvenil**<sup>193</sup>.

En el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones establece que "los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter

---

192 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE» núm. 276, de 18/11/2003 [BOE-A-2003-20977](#) capítulo I del título I. establece, como régimen general de concesión,

<sup>193</sup> la Sentencia TC ( Pleno) de 14 abril 2016, Rec. 5567/2013, ha declarado inconstitucional la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, en la nueva redacción que otorga al art. 7.1, apartado a), de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La Sentencia TC (Sala Pleno) 130/2013, de 4 de junio, declara que el art. 7.2 no vulnera la Constitución, si se interpreta en sentido del fundamento jurídico 9 D): Si el artículo 7.2 se interpreta entendiendo su conexión con el apartado 1 del precepto en el sentido de que «las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones» ha de sustentarse necesariamente en las correspondientes «decisiones de la Unión Europea» que generen la responsabilidad financiera del Estado, el art. 7.2 se acomodaría a la Constitución. De acuerdo con ello, la resolución que adopten «los órganos competentes de la Administración General del Estado», dando traslado de las mismas al Ministerio de Hacienda es una mera concreción técnica que permite trasladar en nuestro orden interno desde el Estado a la correspondiente Comunidad Autónoma la responsabilidad imputada a aquél por las instituciones comunitarias. Y en esta interpretación, ninguna duda existe acerca de que la regulación normativa en norma con rango de Ley de ese traslado de responsabilidad financiera encuentra cobertura constitucional en las reglas competenciales específicas del Estado que se conectan con los distintos Fondos Europeos que se concretan en el apartado 1 del precepto, pues respecto de todos ellos el Estado tiene atribuidas competencias (reglas séptima, decimotercera y decimonovena del art. 149.1 CE), además de las que, en todo caso, incumben en este punto al Estado ex art. 149.1.14 CE, pues esta regla competencial incluye las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Importa señalar, por último, que en esta interpretación las decisiones que adopte el Ministerio de Hacienda «para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes» siempre estarán sometidas al control jurisdiccional, y, en su caso, al de este Tribunal. La regulación contenida en el art. 7.3 es expresión de las dimensiones orgánica y funcional de la autoorganización del Estado a través de las cuales se han de producir las compensaciones financieras.

previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

El presente artículo ha sido desarrollado a través del Real Decreto 887/2006, de 21 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, desarrolla la figura de los planes estratégicos de subvenciones en la Sección 1ª del Capítulo III. Los planes estratégicos se definen como “un instrumento de planificación de las políticas públicas que tengan por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”. El plan estratégico tiene una duración anual para el seguimiento de sus objetivos y la eficacia de las subvenciones acordadas tal y como se establece en su artículo 14.1 que “anualmente se realizará la actualización de los planes de acuerdo con la información relevante disponible”.

El 23 de abril de 2013 se aprobó por Orden comunicada de la Ministra de Empleo y Seguridad Social el Plan Estratégico de Subvenciones 2013-2015 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El plan contiene las subvenciones públicas gestionadas por el Ministerio y relacionadas con la política de empleo y la política de inmigración y emigración. Dentro de tales subvenciones destacan las destinadas a favorecer las oportunidades de empleo de las personas desempleadas mediante políticas activas de empleo y formación, las dirigidas al fomento del emprendimiento y de la economía social, así como aquellas que persiguen la integración social en nuestro país de los inmigrantes y la asistencia a los españoles residentes en el exterior.

**El Plan estratégico de subvenciones ha sido actualizado por la Secretaria de Estado para el empleo y de la seguridad social el 30 de abril de 2015,** con las siguientes líneas de actuación: se ha actualizado la

denominación de las líneas que subvenciona si como la numeración de determinadas líneas de subvención, con objeto de mejorar su agrupación en función de las unidades competentes; así como la información de relevancia, en aspectos como los sectores hacia los que se dirigen las ayudas o en los objetivos que se pretenden con la aplicación de la línea **de subvención**. Se ha reflejado en la actualización el presupuesto previsto para 2015 de las distintas líneas de subvención, **recogiendo en determinados casos las previsiones de gasto para el ámbito temporal global del PES. Junto a las previsiones de gasto, se ha actualizado la información sobre fuentes y condiciones de financiación de distintas líneas de subvención. Se ha actualizado los cambios que se han producido en los Fondos de la Unión Europea con la entrada en vigor del nuevo Marco Financiero Plurianual 2014- 2020.**

La subvención es una de las políticas de fomento de empleo vertebradora de nuestro país con una larga tradición para la lucha del desempleo de los colectivos más desfavorables y con mayor dificultad de acceso al mercado de trabajo y de allí la importancia del seguimiento y control de la eficacia de las subvenciones acordadas a través de un grupo de expertos y con la imposición legal de actualizar el plan estratégico anual con el fin de revisar las medidas adoptadas.



## **CAPÍTULO SEXTO. POLÍTICA DE EMPLEO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

En el estado de las Autonomías desde el traspaso de las competencias a las Comunidades, el Estado Central no determina la competencia en materia de empleo con carácter exclusivo de conformidad con el artículo 148 y 149 de la Constitución española. De tal manera que los Estatutos de Autonomía de segunda generación se les transfirieron las competencias en materia de ejecución de políticas activas de empleo.

El artículo 149.1 CE establece que "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias", nombrando en su apartado 7º la "legislación laboral" y en el 17º "legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas". Lo que implica que las competencias de que pueden gozar las autonomías son de mera ejecución.

Pero ¿qué ámbito encierra el término legislación?, ¿la competencia del Estado ha de ceñirse únicamente al producto normativo emanado de las Cortes Generales en sus aspectos más fundamentales o comprende también la potestad reglamentaria del ejecutivo?

El Tribunal Constitucional ha dado respuesta a esta pregunta al establecer en el fundamento jurídico 7º de la STC 39/1982<sup>194</sup>, de 30 de junio que "cuando se trata de indagar el significado con que el vocablo «legislación» se utiliza en el artículo 149.1 de la Constitución, como concepto de referencia para reservar al Estado toda la legislación o sólo la legislación básica, el que prevalece es el concepto material y no formal constreñido a las leyes, en la acepción de normas que emanan de quienes ostentan el poder legislativo o

---

<sup>194</sup> BOE del 16 de julio de 1982

de quienes por excepción o por delegación pueden producir normas con valor de ley”.

Más claro lo deja en la STC 18/1982, de 4 de mayo<sup>195</sup>, en cuyo fundamento jurídico 5º se afirma que «cuando la Constitución emplea el término “legislación laboral” y la atribuye a la competencia estatal incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos... pues si ello no fuera así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia...”.

Así el Tribunal <sup>196</sup> estableció una regla tajante para delimitar la competencia legislativa de la de ejecución que fue la de la uniformidad de la ordenación jurídica dentro del territorio nacional, así la legislación del Estado tanto emanada del poder legislativo como las normas emanadas del poder ejecutivo con carácter general eran competencia exclusiva del Estado si se dirigían a la uniformidad de la ordenación jurídica dentro del territorio nacional.

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre el alcance de la materia laboral estableciendo en la STC 35/1982, de 14 de junio, fundamento jurídico 2º, que ha de entenderse “referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquélla que regula directamente la relación laboral, la que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios”.

En materia de Seguridad Social y bajo el principio de establecer siempre en la materia una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la caja

---

<sup>195</sup> BOE del 8 de mayo de 1982

<sup>196</sup> SSTC 18/1982 y 249/1988



de la seguridad social bajo los principios de caja única, de solidaridad financiera, y unidad del sistema<sup>197</sup>.

Consecuentemente el Tribunal Constitucional ha entendido en el fundamento jurídico cuarto de la STC 124/1989, que en la determinación de las competencias exclusivas en materia de Seguridad Social corresponde «al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta sólo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma».

Una nueva interpretación del Tribunal Constitucional ha flexibilizado el ámbito exclusivo competencias del Estado permitiendo como se hace en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, que las comunidades Autónomas puedan establecer pensiones complementarias a las de la Seguridad Social al considerarlas prestaciones en materia de asistencia social.

Una vez definido el Marco, cabe preguntarnos si la política de empleo se puede enmarcar dentro de los ámbitos enunciados, laboral y Seguridad Social, o si por el contrario los rebasa permitiendo mayores posibilidades competenciales de asunción para las comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional<sup>198</sup> ha tratado ya este asunto, considerando que la colocación, el fomento del empleo y la formación profesional ocupacional, como estadios previos al contrato de trabajo han encuadrarse en el concepto de legislación laboral y lo propio ha de entenderse respecto de las políticas pasivas de empleo y la legislación de la Seguridad Social.

---

<sup>197</sup> STC 124/1989, fundamento jurídico tercero

<sup>198</sup> STC 95/2002, de 17 de octubre

Así lo que queda para las Comunidades Autónomas son competencias meramente ejecutivas y como ya hemos visto no todas.

En este sentido se han establecido tradicionalmente dos vías de asunción, la estatutaria en que la CC. AA establece de forma expresa en el Estatuto de Autonomía la asunción de la competencia y la Extra estatutaria en que se hace una previsión de asumir en un futuro competencias en una determinada materia<sup>199</sup>.

Hagamos un repaso autonómico rápido de asunción de la competencia:

En primer lugar hablaremos de las comunidades de régimen estatutario de asunción de la competencia que realizan la asunción de forma genérica en este grupo podemos citar a: Asturias<sup>200</sup>, Cantabria<sup>201</sup>, Castilla La Mancha<sup>202</sup>, Madrid<sup>203</sup>, Galicia<sup>204</sup>, La Rioja<sup>205</sup> y Murcia<sup>206</sup> asumen en sus respectivos artículos 12, 26, 33, 28, 29, 11 y 12 de su Estatuto de Autonomía y con escasas diferencias, la competencia en ejecución laboral y de Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, con respeto a las competencias exclusivas del Estado.

---

<sup>199</sup> PÉREZ AMORÓS. Competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral. Especial consideración en materia de políticas de empleo. *Revista Autonomías* 1987, Nº 6. Págs 15-28.

<sup>200</sup> Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre.

<sup>201</sup> Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre.

<sup>202</sup> Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto.

<sup>203</sup> Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

<sup>204</sup> Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril.

<sup>205</sup> Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio.

<sup>206</sup> Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio.

## **1. Competencias en materia de empleo de las Comunidades Autónomas.**

Algunas de las normas más importantes dictadas en el ámbito de sus competencias son:

**Asturias: Ley del Principado de Asturias 3/2005, de 8 de julio, del Servicio Público de Empleo y Ley 10/1999, de 3 de junio, de concesión de crédito extraordinario destinado al Pacto territorial para el empleo en las comarcas mineras en Asturias y de la concesión de suplemento de crédito destinado a los programas de incentivos al empleo en el sector privado.**

**Castilla la Mancha: Ley 15/2011, de 15 de diciembre de 2011, de Emprendedores, Autónomos y Pymes, la Ley 1/2001, de 05 de abril, por el que se crea y regula el Consejo de Formación Profesional de Castilla-La Mancha y Ley 2/2003, de 30-01-2003, del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha.**

**Madrid: Ley 5/2001, de 3 de julio, de Creación del Servicio Regional de Empleo, Ley 4/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Empleo de Madrid y Ley 5/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para la Formación de Madrid.**

**Galicia: Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia y Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia.**

**Otras comunidades también de régimen estatutario optan por una fijación más rigurosa del ámbito competencial. Así podemos analizar:**

**Andalucía** opta por el régimen estatutario, asume en el artículo 63 de su Estatuto de Autonomía<sup>207</sup> competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en el ámbito del empleo:

- Las políticas activas de empleo que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes.
- La intermediación laboral y el fomento del empleo.
- Las cualificaciones profesionales en Andalucía.
- Los procedimientos de regulación de ocupación y de actuación administrativa en materia de traslados colectivos entre centros de trabajo situados en Andalucía.
- También le corresponde la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora, así como las competencias ejecutivas En materia de Seguridad Social que se determinen en aplicación de la legislación estatal, incluida la gestión de su régimen económico, con pleno respeto al principio de unidad de caja.

Las normas más importantes dictadas en el ámbito de sus competencias son la Ley 3/2009, de 28 de mayo, por la que se aprueba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA), Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo y Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo.

---

<sup>207</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

**En Canarias**, su estatuto de autonomía <sup>208</sup> asume el desarrollo legislativo y la ejecución de la creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico y social, así como de la Seguridad Social, excepto su régimen económico (Art 32).

Asume además la competencia de ejecución de la legislación laboral (Art 33), por ello hablamos en este caso de un régimen plenamente estatutario.

Las normas más importantes dictadas en el ámbito de sus competencias son la Ley 3/2011, de 18 de febrero, de modificación de la Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo y de Regulación del Sistema de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley 7/1992, de 25 de noviembre, de creación del Instituto Canario de Formación y Empleo, y Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Castilla y León**<sup>209</sup> asume en régimen estatutario como competencias de ejecución Empleo y relaciones laborales, Políticas activas de ocupación. Prevención de riesgos laborales, promoción de la salud y seguridad laboral, Fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo del extranjero (art 76) pero también asume la competencia de desarrollo y ejecución en materia de Seguridad Social, exceptuando el régimen económico y respetando los principios de unidad económico patrimonial y de solidaridad financiera (art 71).

---

<sup>208</sup> Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.

<sup>209</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

**Cataluña**<sup>210</sup> con un marcado régimen estatutario de asunción de competencias de empleo asume, la competencia compartida con el Estado en materia de Seguridad Social respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social, que incluye en el ámbito que nos ocupa el desarrollo y la ejecución de la legislación estatal, excepto las normas que configuran el régimen económico; la gestión del régimen económico de la Seguridad Social; el reconocimiento y gestión de las pensiones no contributivas (art 165).

También se atribuye en materia de Trabajo y relaciones laborales las competencias ejecutivas que incluyen las relaciones laborales y condiciones de trabajo; las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; establece su participación en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña; las cualificaciones profesionales en Cataluña; la intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña; la función pública inspectora en la materia (art 170).

Tal catalogo competencial se corresponde forzosamente con una amplia producción legislativa en la materia, así destacan Ley 13/2015, de 9 de julio, de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña, Ley 10/2015, de 19 de junio, de formación y cualificación profesionales, Ley 3/1991, de 18 de marzo, de formación de adultos, Ley 7/1985, de 14 de mayo, del Instituto para la promoción y la formación cooperativas, Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo, o la LEY 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción socio laboral.

---

<sup>210</sup> Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de medidas legislativas para regular las empresas de inserción sociolaboral.

La **Comunidad Valenciana**<sup>211</sup> asume la competencia exclusiva en gestión de las funciones del servicio público de empleo estatal en el ámbito de trabajo, ocupación y formación, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado de la Seguridad Social, a excepción de las normas que configuran el régimen económico de ésta y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social, asume también la competencia de ejecución Laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste, y el fomento activo de la ocupación. Asimismo, se establece que "La Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, garantizará el derecho, de todos los ciudadanos a una formación profesional adecuada, a la formación permanente y a los medios apropiados de orientación profesional que le permitan una elección fundada de carrera, ocupación o profesión" (arts. 49, 51, 53 y 54).

La Comunidad Valenciana también ha legislado de forma profusa en este aspecto así las leyes más relevantes son Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo, Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF), Ley 1/1995, de 20 de enero, de la Generalitat Valenciana, de Formación de las Personas Adultas y Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Apoyo a la iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunitat Valenciana. Recientemente se ha publicado en abril de 2016 AVALEM JOVENS Plan integral de formación y empleo para jóvenes 2016 – 2020. Generalitat valenciana

---

<sup>211</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

**Extremadura**<sup>212</sup> asume competencias de ejecución en trabajo y relaciones laborales, incluyendo la función pública inspectora, que se coordinará con el Estado. Las políticas activas de empleo, la intermediación laboral, la seguridad y salud en el trabajo, la formación profesional para el empleo y, en su caso, la gestión de los fondos de protección del desempleo; y Gestión del régimen económico de la seguridad social y de los servicios que integran el sistema, con pleno respeto a los principios de unidad económico-patrimonial y de solidaridad financiero (art 11).

**Las Islas Baleares**<sup>213</sup> adoptan la competencia de desarrollo legislativo y ejecutiva en Legislación laboral. Formación profesional continua y régimen económico de la Seguridad Social respetando los principios de unidad económico-patrimonial y solidaridad financiera de la Seguridad Social. (Art 31).

**País Vasco**<sup>214</sup> asume las competencias en ejecución de la Legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral. (Art 12).

---

<sup>212</sup> Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>213</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears.

<sup>214</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.



También asume el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. (Art 18).

Otras adoptan un régimen extra estatutario como es el caso de Aragón que no asume en su Estatuto<sup>215</sup> de forma expresa la competencia en empleo, si bien asume una competencia exclusiva de “Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma” (art 71), competencia compartida en materia de Seguridad Social a excepción de las normas que configuran su régimen económico, y la competencia ejecutiva de gestión del régimen económico de la Seguridad Social y los servicios que integran el sistema, y en el marco del respeto al principio de unidad de caja (arts. 75 y 77).

Si bien en su artículo 80 establece que “La Comunidad Autónoma asume las competencias expresadas en el presente Estatuto. En todo caso, las especificaciones de los distintos títulos de competencia no son excluyentes de otros posibles contenidos que deban considerarse incluidos en el título competencial respectivo, conforme a la Constitución y al presente Estatuto”.

## **2. AVALEM JOVENS Plan integral de formación y empleo para jóvenes 2016 – 2020. Generalitat valenciana**

Al término de la presente edición, en abril de 2016 se ha publicado el Plan Integral de Formación y empleo para jóvenes para los años 2016-2020 dentro de las competencias autonómicas que tiene la Generalitat Valenciana.

<sup>216</sup>De forma muy sumaria dado el escaso tiempo con el que se ha contado para su estudio, se procede a estudiar los objetivos y aspectos subjetivos del plan.

---

<sup>215</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

<sup>216</sup> <http://www.servef.gva.es/documents/161661193/162723838/Avaletm+Joves+-+Plan+Integral+Empleo+y++Formaci%C3%B3n+2016-2020+CAST.pdf/0d966c97-5bb4-4a86-be93-460ef55f3f41>

Los objetivos que contienen el plan son los siguientes: "1. Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes de la Comunitat Valenciana mediante diferentes actuaciones, entre las cuales: a) La tutorización y el acompañamiento durante todo el proceso de búsqueda de empleo, o el autoempleo con el objetivo de poder poner en marcha con las máximas garantías un proyecto económico por cuenta propia. b) La puesta en marcha del "Plan de Atracción del Talento en las Pymes" consistente en itinerarios formativos que respondan a las necesidades de las pymes, cualifiquen a las personas jóvenes para que puedan encontrar oportunidades de empleo en estas empresas, permitan el relevo generacional e impulsen su innovación y productividad. 2. Incrementar la inserción laboral de las personas jóvenes mediante, entre otras actuaciones, el apoyo a la contratación en pymes y tercer sector. 3. Facilitar la competitividad de las Pymes a través de la puesta a disposición de jóvenes con formación adecuada y la realización de Proyectos de mejora organizativa por parte de las personas jóvenes en las pymes. 4. Revelar una imagen atractiva de las pymes ante las personas jóvenes para que vinculen su carrera profesional a estas empresas, entendiendo que las pymes son futuras y que las oportunidades laborales no tienen por qué estar necesariamente ligadas a grandes empresas. 5. Participar en el cambio del modelo productivo, mediante la aportación de jóvenes que puedan apoyar el proceso de cambio e incremento de la competitividad en las pymes, la inversión en activos intangibles (ideas, competencias y conocimiento, sistemas de transferencia de la información,), el fomento del aprendizaje y la puesta en marcha de actuaciones de formación vinculadas a las necesidades de las pymes tanto de sectores tradicionales como emergentes. 6. Impulsar las competencias denominadas "blandas", de carácter transversal, como las habilidades sociales, el trabajo en equipo, el aprendizaje y servicio (ApS), que enfatizan el desarrollo en autonomía personal y en competencia ciudadana, estimulando valores como la responsabilidad y el compromiso solidario, además de fortalecer las habilidades para participar en la vida social de manera positiva. 7. Contribuir en la reducción de los procesos de cronificación de las situaciones de estancamiento vital y desorientación personal, y del

desencanto social en el que están instalados muchos y muchas jóvenes por el transcurso del tiempo sin percibir una oferta formativa o laboral que le motive. 8. Atenuar la vulnerabilidad de los y las jóvenes con mayor riesgo de incurrir en situación de pobreza y exclusión social, reforzando con apoyo su autoestima y sus capacidades para formarse y trabajar. Así mismo siempre que sea posible se priorizaran en las bases reguladoras de las subvenciones de los colectivos jóvenes más desfavorables: jóvenes tutelados y ex tutelados de la Generalitat Valenciana, jóvenes de etnia gitana, con diversidad funcional y salud mental, jóvenes objeto de violencia de género...”

Los beneficiarios del plan son Jóvenes menores de 30 años en situación de desempleo registrados en las oficinas del Servef; así como las personas jóvenes que cumplan los requisitos de inscripción en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, según se establece en el artículo 97 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, para aquellas actuaciones incluidas y financiadas en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

El instrumento jurídico parte de la situación de los jóvenes de nuestra comunidad autónoma, tomando como base los datos académicos existentes, la precariedad laboral y la alta tasa de desempleo juvenil, aplicando los objetivos de la Unión Europea, fomentando la formación y el empleo de los jóvenes desempleados de nuestra comunidad autónoma en diversas actividades y actuaciones programáticas que se desarrollan, en la que se establece que se esperan conseguir un resultado de 89460 beneficiarios de las distintas actuaciones con un elevado impacto.



### **TÍTULO TERCERO: EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS POLITICAS DE EMPLEO**



## **CAPITULO PRIMERO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO.**

### **1. De la colocación gremial a la Comisión de Reforma Social.**

La gestión del empleo, de sus contingencias y de la colocación e intermediación surge por primera vez en la Roma Clásica con los Collegia<sup>217</sup>, una suerte de instituciones gremiales pero que también integraban a comerciantes con carácter religioso de carácter público o privado que ofrecían a sus miembros un sistema de intermediación laboral para la colocación de sus socios teniendo también cierto carácter mutualista.

Las instituciones gremiales, durante el Antiguo Régimen fueron la fuente de colocación de la sociedad artesana medieval mediante un sistema muy estricto de combinación de formación y empleo y con ciertos rasgos mutualistas y desde luego no de libre elección de la profesión. Instituciones Gremiales que precedieron a las Cofradías de carácter religioso<sup>218</sup> donde con

---

<sup>217</sup> "Los collegia fueron durante toda la historia de la Roma Antigua uno de los marcos de socialización más importantes para los ciudadanos y no ciudadanos. A medio camino entre los sindicatos, las asociaciones vecinales y las cofradías religiosas, los collegia llenaban aquellos espacios a los que el Estado Romano y el municipio no llegaban: protección en caso de accidente, regulación laboral, defensa de intereses de un barrio, práctica del culto comunitario... Como entidad política, los collegia demostraron toda su fuerza en el siglo I a.C., en manos de políticos como Manilio o Clodio, que no dudaron en manipular estas instituciones en su propio beneficio." LÓPEZ ROMÁN, Luis Manuel. *Los Collegia de Pompeya: el fenómeno asociativo en una colonia romana. Jornadas Pompeyanas Reflexiones y aportaciones de investigadores noveles sobre Arqueología, Historia y Filología en Pompeya, Herculano, Estabiy Oplontis*. Madrid. Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. 5 y 6 de marzo de 2014.

<sup>218</sup> "Las cofradías y los gremios constituyen tipos de asociaciones voluntarias difícilmente distinguibles. El gremio y/o la cofradía surgieron como necesidad de asociación de artesanos, mercaderes y profesionales quienes buscaron defender sus intereses laborales frente a la intrusión de extraños y gente no debidamente preparada. Su aparición durante la Alta Edad Media y su auge durante la Baja explican su estrecha vinculación con tareas religiosas, ya que la vida social de esos escenarios temporales estaba permeada totalmente por la religión. De ahí que en este trabajo planteamos como hipótesis de trabajo la simbiosis entre ambas y

finés solidarios y caritativos se atendía a la colocación de determinados miembros de la Cofradía.

De hecho en el Siglo XVI la principal oficina de colocación era la Iglesia, pues en la lucha contra la pobreza persistente las parroquias atendían solicitudes de ciudadanos desempleados para encontrar empleo.

Sin embargo, esta situación de dominio eclesiástico de la colocación laboral mermó, pues ante la gravedad de la situación se reclamó la mayor cooperación y responsabilidad del Estado.

Juan Luis Vives<sup>219</sup> propuso establecer en cada ciudad una Casa de Misericordia siendo casas de acogida y oración, centros de Formación Profesional y producción manufacturera.

---

proponemos como su designación la de cofradía gremio...” RODRÍGUEZ-SALA GÓMEZ-GIL, María Luisa. La cofradía-gremio durante la baja edad media y siglos xvi y xvii, el caso de la cofradía de cirujanos, barberos, flebotomianos y médicos en España y la Nueva España. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*. Asociación Castellano Manchega de Sociología Toledo, España. 2009, núm. 10. Págs. 149-163.

<sup>219</sup> Juan Luis Vives Valenciano judeo converso nacido en 1492 es considerado como el máximo representante español del Humanismo, proveniente de una familia influyente en el ámbito comercial y político. Inicio sus estudios universitarios en la Universidad de Valencia con tan solo 15 años, perfeccionó sus estudios en la Universidad de la Sorbona, alcanzó el grado de Doctor y se trasladó a la Ciudad de Brujas donde conoció a su esposa Margarida Valldaura. Tras el destierro y muerte de sus padres se trasladó a Inglaterra donde sería elegido lector del Colegio de Corpus Christi por el cardenal Wolsey, lo que le permitió acceder al cargo de canciller del rey Enrique VII de Inglaterra.

Retornó a Brujas donde desarrolló sus estudios y los plasmó en obras que han permanecido hasta nuestros días muriendo en 1540 en dicha Ciudad.

Entre sus obras destaca “De subventionem pauperum”, en el que analizaba la situación de pobreza prolongada y establecía un plan de lucha contra la misma diferenciando la de los necesitados de aquellos ociosos a quienes se les tenía que procurar trabajo, proponiendo un sistema organizado de asistencia social y de primitiva intermediación laboral-



La prevención de la ociosidad fue una constante preocupación del Estado, así a mediados del siglo XVIII, llegó a prohibirse la mendicidad<sup>220</sup> con el fin de reconducir a aquellos que se consideraban ociosos hacia el trabajo, si bien la colocación siguió siendo cuestión de caridad eclesiástica con escasas variaciones, las Diputaciones de Barrio sustituyeron en su labor a las cofradías religiosas procurando la colocación principalmente de adolescentes masculinos como aprendices y de mujeres jóvenes como servicio doméstico de familias pudientes, a esto se unió la creación de las primeras bolsas de trabajo destinadas a jornaleros desempleados.

Los montepíos, las hermandades de socorro dirigidos principalmente a cubrir las contingencias de viudedad y orfandad de determinados colectivos, atendían también en determinados casos la contingencia del desempleo procurando trabajo al desempleado.

Sin embargo, todos ellos respondían a situaciones de desempleo no graves, es decir en la que la mayor parte de la población poseía un empleo y por ello aquellos que carecían de él, generalmente por ser campesinos sin tierra, se dirigían a las instituciones de caridad para lograr salir de la situación de pobreza.

Sin embargo, como dijimos a la hora de analizar la evolución histórica del Paro, dos elementos hacen variar la situación: por una parte la Revolución Industrial cambia los esquemas de la organización tradicional del trabajo y por primera vez las crisis económicas generan grandes bolsas de desempleo

---

<sup>220</sup> "Publicóse en todo el Reyno un piadoso bando por orden del Rey en el año 1749 para que fuesen recogidos en los nuevos hospicios todos los pordioseros mendigos, y que no se permitiese pedir limosna por calles ni puertas, a ningún hombre ni mujer, por cuanto a todos los necesitados se les daría comida y el vestido y todo lo necesario para pasar acomodadamente la vida en aquellas reales y piadosas recolecciones" DE TORRES Y VILLARROEL, Diego. *Vida, ascendencia, nacimiento, crianza y aventuras de el doctor Don Diego de Torres Villarroel, cathedrático de Prima de Mathematicas en la Universidad de Salamanca*. Salamanca: Imprenta de Pedro Ortiz Gómez, 1752.

que en los inicios de la industrialización suelen ser reabsorbidas con cierta rapidez.

Sin embargo, estas situaciones permiten conocer un fenómeno nuevo, las situaciones de paro masivo.

El segundo de los elementos es el final de la I Guerra Mundial y la Crisis del 29 que produce una situación de crisis profunda en algunos países con el incremento desmesurado del Paro a niveles nunca vistos lo que obliga a pensar en un sistema público de gestión del empleo ante la superación de los tradicionales sistema de asistencia social de tipo caritativo.

En el Siglo XIX surgen en España las primeras oficinas de colocación de carácter privado conocidas popularmente como bolsas de trabajo. La inscripción en las bolsas de trabajo costaba un importante desembolso para el obrero que tenía que pagar una cuota al servicio de colocación calculada sobre un porcentaje de su salario. Los abusos de estas compañías privadas fueron permitidos enmarcados en una política general no intervencionista y desregulatoria de la economía, si bien fue contestada por las primeras asociaciones obreras que crearon las primeras bolsas de trabajo sindicales de carácter gratuito, compaginándolas con su función de mutualidad en el aseguramiento de las contingencias del trabajador.

En concreto los sindicatos contaban con un Servicio de Socorro Mutuo en que se encuadraban la colocación de trabajadores desempleados, el subsidio de desempleo, el socorro de viaje o el socorro en caso de accidente, gestionando a la vez las prestaciones por desempleo con la búsqueda de trabajo para el desempleado lo que es sin duda una aportación novedosa de la actuación sindical.

En estas bolsas de trabajo sindicales, el sindicato no se limitaba a facilitar al trabajador un subsidio en caso de desempleo y una colocación sino también

asesoramiento sobre los derechos del trabajador en relación con el trabajo lo que permitía al trabajador mantener una posición más fuerte en su búsqueda de empleo.

## **2. De la Comisión de Reformas Sociales a la Legislación Social de la II República.**

El Estado entendió la importancia de la cuestión social y en 1883 se creó la Comisión de Reformas Sociales pero lamentablemente ni se trató la Colocación laboral ni la actuación de las agencias de colocación privadas.

A finales del Siglo XIX se realizaron algunos intentos de intervención pública en la colocación a través de la administración local sobre todo en las Grandes Ciudades de Madrid y Barcelona de efecto muy limitado y centrado en los trabajos domésticos.

En esta época destaca la creación del Instituto de Reformas Sociales creado por RD. en el año 1903, con triple representación (patronal, obrera y estatal) y con funciones meramente consultivas pero que resultaron muy importantes para el desarrollo de la legislación social.

De hecho los escasísimos intentos legislativos en esta época están relacionados con esta institución, así el 5 de marzo de 1910 se promulgó un RD. encargando al IRS un Anteproyecto de Ley sobre creación de Bolsas de Trabajo en relación con la Caja de Seguros de paro y sobre Oficinas de Colocación".

De forma coetánea en 1912, la Diputación Provincial de Barcelona organizó una Bolsa de Trabajo que se demostró completamente ineficaz, la principal propuesta se basaba en entregar una tarjeta a cada desempleado que se apuntara a la bolsa que habían de servir de presentación a los demandantes pero las mismas eran tan sencillas que carecían de dato alguno de interés que pudiera facilitarles encontrar trabajo, lo que les hizo recurrir a

este sistema tan solo a aquellos que no podían haber encontrado trabajo por otras vías.

Además la medida no facilitaba información sobre las condiciones de trabajo que se ofrecían y los trabajadores temían ser preguntados por sus ideas o significación con determinadas ideas políticas o pertenencia a organizaciones sindicales.

Se adoptaron también otras medidas para el fomento del empleo público como el RD.de 9 de febrero de 1906 de medidas para construir caminos y obras hidráulicas para emplear a la clase obrera.

El RD.de 25 de mayo de 1917 establecía bajo la Dependencia de la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo en el Ministerio de Fomento, la creación de un centro de informaciones para la colocación de obreros en obras públicas, minas y en la agricultura.

En 1911 se había dictado también una Ley de Bases para la reorganización de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación con la creación en ellas de Oficinas de Colocación de escaso éxito ante las elevadas exigencias de especialización a los obreros, oficinas que también se habían previsto en las Cámaras Agrícolas cuya gestión se encomendaba a Comisiones Mixtas de obreros y patronos. Estas oficinas agrícolas se crearon en ciudades y pueblos de Andalucía y Extremadura de caracteres gratuitos y financiados con fondos sociales de estas Cámaras y por subvenciones estatales.

Es decir España una vez más acusaba el tradicional atraso internacional en el progreso social, pues mientras nuestro país meramente estudiaba la cuestión social, en otros Estados se creaban Servicios Públicos de Empleo.

El primer país en crear un sistema público de colocación fue Nueva Zelanda mediante Ley de 1891, en 1902 lo hace Suecia y en 1907 se implantan Servicios de Empleo Público gratuito en todas las ciudades principales del País, en 1906 Noruega mediante Ley instaure Agencias de Colocación Pública de carácter municipal.

Alemania restringe por Ley la implantación de las agencias privadas de colocación y establece normativa específica contra sus abusos. Asimismo se había establecido en este país Agencias de Colocación Públicas de carácter municipal y la Ley referida impedía establecer agencia privada donde hubiera ya otra pública.

Las agencias públicas alemanas, de gran influencia en la legislación social española, se regulaban por reglamentos municipales, eran gratuitas, estaban financiadas por el Municipio o el Estado y exigían ser gestionadas por representantes obreros y patronales elegidos por sufragio universal y presididos por persona imparcial, se imponía la publicación de ofertas de empleo en que se estableciesen con carácter vinculante las condiciones del trabajo y el salario.

Reino Unido creó su sistema de Colocación Pública mediante Leyes en 1905 y 1909 por las que se establecía un Servicio público, gratuito, de carácter industrial y voluntario. La creación del Seguro de Paro en 1911 sería gestionada por los servicios públicos de colocación pasando gestionarse conjuntamente con la colocación lo que implica el antecedente más remoto de los Servicios Públicos de Empleo tal como hoy en día los conocemos.

Consecuentemente las constituciones de la época trataron de reflejar este nuevo instrumento en favor de los trabajadores como un derecho de estos y así se reflejaron sistemas públicos de colocación en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 o la Constitución alemana de Weimar de 1919.

La adopción de los convenios de la OIT en la década de 1920 y la ratificación de los convenios por España obligaron al Estado a dar los primeros pasos en la adopción de un seguro de paro forzoso y de un sistema público de colocación.

Por RD.de 29 de Septiembre de 1920, se crea un servicio de colocación pero sin carácter estatal, reutilizando los viejos servicios de colocación de las cámaras de comercio y agrícolas así como las bolsas de trabajo de carácter municipal pero sin organizarlos ni coordinarlos mediante un ente superior dependiente del Estado, aun cuando la Ley atribuía de forma poco clara la coordinación de su actuación directamente al Ministerio de Trabajo, su inspección y la creación de una memoria especial de carácter anual.

Las oficinas de colocación existentes en la época, evolucionaron poco tras la publicación de la Ley pues seguían teniendo las mismas deficiencias de seguridad que se habían dado en su creación y aun cuando se mejoró en la solicitud de comisiones paritarias de obreros y patronos para su gestión y se prohibía la discriminación por razón política lo cierto es que la ausencia de una información clara sobre las ofertas de trabajo impedían al trabajador conocer cuáles eran las condiciones y el salario que se iba a encontrar cuando aceptase el trabajo. Además aun en el caso de que se refiriesen en la oferta de trabajo, el patrono podía incumplirla sin sanción.

El inicio de la Dictadura de Primo de Rivera supuso cierta evolución de carácter social aunque de carácter muy limitado destaca sobre todo un Proyecto de Ley de 1923 sobre oficinas de colocación y Seguro contra el Paro Forzoso defendida por el Ministro de Trabajo Don Joaquín Chapaprieta y Torregrosa, alicantino liberal y republicano que en su exposición de motivos hacía referencia a la norma como de justicia social, con voluntad de protección para el obrero y su familia y como de necesaria realización dado el compromiso internacional que España había adquirido con la OIT.

En este proyecto malogrado se hablaba de oficinas centrales<sup>221</sup> y bolsas de trabajo obligatorias para determinados ayuntamientos de importancia<sup>222</sup> y voluntaria para los demás que exigía la financiación municipal, igualmente se permitía el establecimiento de bolsas de trabajo en las Cámaras de Comercio y Agrícolas cosas que no era novedosa, pero también en otras corporaciones públicas, en las organizaciones patronales y sindicales, Sociedades mercantiles y Empresas industriales.

Toda oficina de colocación y bolsa de Trabajo habían de reunir unos mismos requisitos de gratuidad, neutralidad o no discriminación ideológica y gestión paritaria por obreros y patronos.

El proyecto prohibía la instalación de nuevas oficinas de colocación de carácter privado y lucrativo y obligaba a las ya existentes a inscribirse en un registro especial.

---

<sup>221</sup> "De conformidad con el artículo 2.º del Convenio adoptado en la primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Washington, y ratificado por España en virtud de la Ley de 13 de julio de 1922, se organizará, dependiente del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, un servicio especial de colocación, que tendrá por objeto regular y coordinar la oferta y la demanda de trabajo, comprobar, el fenómeno del paro forzoso y auxiliar a la formación de las estadísticas relacionadas con estas materias. Dicho servicio estará encomendado a una Oficina Central de Colocación, que radicará en el mencionado Ministerio, y a Bolsas del Trabajo u Oficinas públicas de colocación, cuya coordinación estará a cargo de aquélla, y que serán establecidas conforme a lo que se dispone en los Artículos que siguen." Art 1 del Proyecto de Ley del Sr. D. Joaquín Chapaprieta sobre Oficinas de colocación y Seguro contra el paro forzoso.

<sup>222</sup> "En el término de tres meses, a contar desde la fecha de la promulgación de esta Ley, el Ministro de Trabajo, Comercio e Industria aprobará un plan de Bolsas del Trabajo u Oficinas públicas de colocación con carácter oficial, plan que podrá ser modificado por Real Decreto, imponiendo a determinados Ayuntamientos, en atención a su importancia o a la de las regiones en que radiquen, la obligación de crear dichos organismos y de consignar al efecto en los próximos presupuestos municipales respectivos y en los siguientes, las cantidades necesarias para la atención de los gastos que origine la creación de aquéllos y su consiguiente sostenimiento, obligación que será considerada como de carácter preferente." Art 2 del Proyecto de Ley del Sr. D. Joaquín Chapaprieta sobre Oficinas de colocación y Seguro contra el paro forzoso

También se establecía un seguro de paro forzoso<sup>223</sup> que sería gestionado por el Instituto Nacional de Previsión en colaboración con las oficinas de colocación.

Sin embargo el verdadero avance en el seno de la dictadura fue la promulgación del RD.Ley de 1926 en que se aprobaba la constitución de las Comisiones Paritarias constituidas como organismos de Derecho Público por igual número de vocales obreros y patronos de un determinado sector productivo a los que se les permitió con carácter potestativo la creación de bolsas de trabajo especialmente destinado a trabajadores de un sector productivo específico.

José Eduardo López<sup>224</sup> califica como relevante el desarrollo reglamentario del citado RDD/1926, en lo relativo al descanso dominical (del que fue

---

<sup>223</sup> “Los asegurados, a partir del sexto día de paro involuntario y por un período máximo de sesenta días laborables al año, tendrán derecho a un subsidio diario, cuya cuantía se fijará por el Gobierno, previo informe del Instituto Nacional de Previsión, para cada grupo o categoría de asegurados, sin que pueda exceder del 60 por 100 del jornal medio correspondiente a cada grupo. No obstante, los asegurados podrán mejorar voluntariamente este tipo normal de subsidio hasta un 75 por 100 de dicho jornal. Para tener derecho al subsidio será preciso que se haya ingresado en la Caja correspondiente, por cuenta del asegurado, un número mínimo de cuotas, que se determinará igualmente por el RD.en que se fijen los tipos de subsidio. 5.a Contribuirán al fondo del Seguro: a) Los asegurados; b) Los patronos respectivos; c) Los Municipios en que radiquen los asegurados; d) El Estado. En el RD.por el cual se fijen los tipos de subsidio que corresponderán a los diferentes grupos de asegurados, según la clasificación a que se refiere la Base 3.a, se determinará también la cuota ordinaria que se ha de ingresar en la Caja correspondiente por cuenta de los asegurados de cada grupo, cuota que habrá de ser satisfecha en la proporción de un 25 por 100 por cada uno de los cuatro contribuyentes al fondo del Seguro antes mencionados. Los asegurados que, conforme al párrafo segundo de la Base anterior, deseen mejorar el subsidio normal, habrán de abonar además una cuota suplementaria, a la cual no estarán obligados a contribuir ni el patrono, ni el Municipio, ni el Estado. Los gastos de administración del Seguro serán de cuenta del Estado.” Art 7.4 del Proyecto de Ley del Sr. D. Joaquín Chapaprieta sobre Oficinas de colocación y Seguro contra el paro forzoso

<sup>224</sup> José Eduardo López Ahumada, ORÍGENES Y FORMACIÓN DEL DERECHO AL DESCANSO SEMANAL, Universidad de Alcalá. pag.16



impulsor Eduardo Dato de las medidas de descanso), donde la prohibición de trabajar en domingo en atención a las circunstancias económicas y organizativas de la empresas.<sup>225</sup>

Si bien el seguro de paro forzoso no fue aprobado y la orientación profesional se le encomendaba a las oficinas de selección y Formación Profesional creadas por el Estatuto de la Formación Profesional de 1928.

Además la descoordinación entre las bolsas de trabajo creadas y los ámbitos nacional, provincial y municipal restaron efectividad a las mismas.

Se produjo un cambio cualitativo con la llegada de la II República así en la propia Constitución<sup>226</sup> se establecieron las bases de un Sistema Público de Colocación.

---

[http://www2.uah.es/adtss/files/estudios\\_doctrinales/origenesyformaciondelderechoaldescansosemanal.pdf](http://www2.uah.es/adtss/files/estudios_doctrinales/origenesyformaciondelderechoaldescansosemanal.pdf)

<sup>225</sup> José Eduardo López Ahumada, ORÍGENES Y FORMACIÓN DEL DERECHO AL DESCANSO SEMANAL, Universidad de Alcalá. pag.16

[http://www2.uah.es/adtss/files/estudios\\_doctrinales/origenesyformaciondelderechoaldescansosemanal.pdf](http://www2.uah.es/adtss/files/estudios_doctrinales/origenesyformaciondelderechoaldescansosemanal.pdf), se deja que pudierase exceptuar del régimen de descanso dominical "que por sus circunstancias especiales o por causas fortuitas, no puedan prosperar (aquellas empresas), si son comprendidas en el régimen común" de descanso dominical, donde se tiene por una parte libertad de empresa en la organización del trabajo, y de otra," la garantía del mantenimiento de la actividad productiva como medida de fomento del empleo".

<sup>226</sup> Primera Constitución plenamente social, cuya preocupación por el trabajo se hace patente desde el primer Artículo "España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia."

El artículo 33<sup>227</sup> y 46<sup>228</sup> de la Constitución Republicana de 1931 establecían la necesidad de un Sistema Público de Colocación pero sin determinar si sería plenamente público o permitiría la iniciativa privada si bien en concordancia con los Tratados de la OIT firmados por España, había de ser no lucrativo.

Estos artículos establecían también la libertad de elección de profesión lo que suponía desestimar todo sistema de colocación forzosa, y se establecía la obligación de regular el Paro Forzoso.

Esta previsión constitucional fue complementada con la Ley de 27 de noviembre de 1931 y el Decreto de 6 de agosto de 1932.

Esta normativa establecía un Sistema Nacional de Colocación de carácter gratuito, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con una red descentralizada de Oficinas Públicas de Colocación y permitiendo la creación de Agencias de Colocación públicas y privadas de carácter no lucrativo (suprimiéndose las que tenían carácter lucrativo<sup>229</sup>)

---

<sup>227</sup> Artículo 33. Toda persona es libre de elegir profesión. Se reconoce la libertad de industria y comercio, salvo las limitaciones que, por motivos económicos y sociales de interés general, impongan las Leyes.

<sup>228</sup> Artículo 46. El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las Leyes.

La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación, la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores.

<sup>229</sup> "Bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión se organiza por el Estado la colocación obrera con el carácter de nacional, pública y gratuita. Las Empresas comerciales de Colocación y las Agencias de pago cesarán en sus funciones en el término de un año." Ley organizando por el Estado, bajo la dependencia de este Ministerio, la colocación obrera con el carácter de nacional, pública y gratuita de 27 de noviembre de 1931.

El sistema se articulaba de la siguiente forma: en primer lugar los pueblos tendrían registros locales de colocación, las oficinas locales de colocación se situarían en las Capitales de Provincia y en los municipios cabeza de partido judicial de singular importancia (En los demás se requería para su instalación la autorización del ministerio previos los informes correspondientes), por encima de ellas se crearían en el ámbito de la provincia las Oficinas Provinciales y Regionales de Colocación y la Oficina Central de carácter Nacional.

Las funciones del Sistema Nacional de Colocación republicano tenían además de las propias de intermediación y colocación incluyendo la creación de registros de oferta y demanda de trabajo, la Formación Profesional con actuaciones de aprendizaje, selección y orientación del trabajador, estudio de los movimientos migratorios, inspección de las agencias de colocación, funciones de estadística y cooperación con incipientes sistemas gestores de prestaciones de contingencias del trabajo.

La Republica reguló el seguro de paro forzoso por los Decretos de 25 de mayo de 1931 y 30 de septiembre de 1931, creando para su gestión una Caja Nacional contra el Paro Forzoso<sup>230</sup> al Servicio del Instituto Nacional de Previsión.

---

<sup>230</sup> “La Caja Nacional contra el Paro Forzoso tendrá las siguientes funciones: 1. Difundir e inculcar la previsión especial contra el paro por los medios que estime convenientes. 2. Asesorar al Gobierno y a las instituciones que se propongan luchar contra las causas del paro o colocar a los parados o proporcionarles medios para atender a sus necesidades mientras se encuentren sin trabajo. 3. Administrar los fondos de la caja y aplicarlos a los fines a que están confiados. 4. Contribuir a la reunión y ordenación de datos estadísticos sobre el paro involuntario de trabajo en cumplimiento del Artículo 1º del Convenio de Washington relativo al paro forzoso, aprobado y ratificado por Ley de 13 de julio de 1922. 5. Estudiar la organización definitiva de un Sistema de Seguro contra el paro y de cualquier otro medio adecuado para prevenirlo, atenuarlo o corregirlo y aplicarlo en su caso.” Base tercera del Decreto de 25 de mayo de 1931.

### **3. La regresión franquista.**

Tras la Segunda República y salvando la época de la Guerra Civil donde la legislación republicana luchó por persistir ante la excepcionalidad de los acontecimientos, el Franquismo instauró en el Fuero de Trabajo su modelo de colocación. Durante la Guerra Civil llegaron a establecerse Sistemas de colocación de carácter forzoso.

Los servicios de colocación franquistas vienen marcados por el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 adoptado antes de la finalización de la Guerra Civil Española y que tiene marcadas similitudes con la "carta del laboro" fascista italiana de 1927<sup>231</sup>.

Dicha norma de marcado carácter fascista en plena concordancia con la ideología nacionalsocialista, de hecho es elocuente su preámbulo <sup>232</sup>,

---

<sup>231</sup> En efecto su formato es francamente similar y existen pronunciamientos similares en la misma, si bien en la italiana existe un plus de adhesión a la causa fascista desde su primer pronunciamiento, y si el Estado Franquista premiaba a "la juventud combatiente a los puestos de trabajo, honor o de mando, a los que tienen derecho como españoles y que han conquistado como héroes", realizando una discriminación en favor de los soldados combatientes franquistas y sus familias, la carta di laboro italiana de 1927 va más allá estableciendo de forma clara una discriminación por la afección ideológica al régimen fascista: "Los patronos tienen la obligación de asumir los prestadores de obra por mediación de dichas oficinas. Tienen la Facultad de escoger entre los inscritos en las listas, prefiriendo a los que pertenezcan al Partido y a los Sindicatos Fascistas, según la antigüedad de inscripción"

<sup>232</sup> "Renovando la tradición católica de justicia social y alto sentido humano que informó la legislación de nuestro glorioso pasado, el Estado asume la tarea de garantizar a los españoles la Patria, el Pan y la Justicia.

Para conseguirlo atendiendo, por otra parte, a robustecer la unidad, libertad y grandeza de España acude al plano de lo social con la voluntad de poner la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a la dignidad de la persona humana, teniendo en cuenta sus necesidades materiales y las exigencias de su vida intelectual, moral, espiritual y religiosa.

Y partiendo de una concepción de España como unidad de destino, manifiesta, mediante las presentes declaraciones, su designio de que también la producción española, en la hermandad de todos sus elementos, constituya una unidad de servicio a la fortaleza de la Patria y al bien común de todos los españoles.

establece en su Declaración XIII la creación de los sindicatos verticales al establecer que "La Organización Sindical se constituye en un orden de Sindicatos industriales, agrarios y de servicios, por ramas de actividades a escala territorial y nacional que comprenda a todos los factores de la producción" estos sindicatos con condición de entes de derecho público de base representativa con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar establecían en su seno asociaciones de "empresarios, técnicos y trabajadores que se organicen para la defensa de sus intereses peculiares y como medio de participación, libre y representativa, en las actividades sindicales y, a través de los Sindicatos, en las tareas comunitarias de la vida política, económica y social".

A estos sindicatos les venía atribuido funciones consultivas y estadísticas pero también como establece el apartado 7 de la Declaración XIII "Establecerán oficinas de colocación para proporcionar empleo al trabajador de acuerdo con su aptitud y mérito.", colocación que no había de ser igual para todos si atendemos a la Declaración XVI "El Estado se compromete a incorporar la juventud combatiente a los puestos de trabajo, honor o de mando, a los que tienen derecho como españoles y que han conquistado como héroes" y en efecto hubo una actuación y legislación específica de carácter discriminatorio en favor de aquellos que habían luchado por el régimen o se habían significado con él y no solo para ellos sino también para sus familiares<sup>233</sup>.

---

El Estado español formula estas declaraciones, que inspiraran su política social y económica, por imperativos de justicia y en el deseo y exigencia de cuantos habiendo laborado por la Patria forman, por el honor, el valor y el trabajo, la más adelantada aristocracia de esta era nacional. Ante los españoles, irrevocablemente unidos en el sacrificio y en la esperanza, declaramos: "

<sup>233</sup> Se estableció una reserva del 50% de las plazas vacantes en Administraciones públicas en favor de los combatientes y sus familiares (Orden de 12 de marzo de 1937), también se establecían reservas obligatorias para los combatientes mutilados y sus familias, se les facilitaba el acceso a cargos públicos e incluso a la Universidad.

Hasta su organización por los sindicatos verticales, las oficinas de colocación se gestionaron por el Servicio Nacional de Emigración creando dos secciones al efecto: la de distribución del trabajo y la del Servicio de Reincorporación al Trabajo de combatientes.

Por Decreto de 3 de mayo de 1940 se crearon los Servicios de Colocación Obrera dependientes de forma directa de la Delegación de Sindicatos de Falange Española tradicionalista y de la J.O.N.S.

La Ley de 10 de febrero de 1943 de colocación obrera (LCOF) ayudó a asentar en nuevo modelo de colocación que reunía los caracteres de nacional, público y gratuito, y que establecía vinculación obligatoria para obreros y empresarios. Se prohibía asimismo las Agencias de Colocación de carácter privado.

Los trabajadores debían inscribirse el fichero nacional de Trabajadores y debían poseer "Cartilla Profesional" para poder trabajar. Se flexibilizó la obligatoriedad de la colocación, pero se estableció la obligatoriedad de acudir al Servicio de Colocación obrera para obtener trabajo.

Se limitó el acceso de la mujer al trabajo, con una clara ideología machista, estableciendo por Orden del Ministerio de Trabajo de 17 de noviembre de 1939<sup>234</sup> que las mujeres no podrían causar inscripción en el

---

<sup>234</sup> "Es notorio el aumento de paro de mano de obra femenina, pero también es preciso advertir que este paro no responde a una realidad. En la época actual son muchas las mujeres que en busca de una independencia económica se inscriben en las oficinas de colocación, pero no tienen a su cargo obligación alguna y aun en la mayoría de los casos son carga de una economía familiar. La misión tutelar del Estado no puede llegar a amparar estos casos, y a los efectos de reducir a su verdadera orbita este problema, viene esta disposición que sin desconocer la secuela trágica de la guerra, delimita la posibilidad de inscripción en las oficinas de colocación a toda mujer que no tenga una obligación vital suya o de sus allegados y ampara a las que la tragedia les ha colocado en sujeto de derechos y obligaciones" Preámbulo de la ORDEN de 17, de noviembre de 1939 dictando normas para la inscripción de las mujeres en las Oficinas de Colocación.

Servicio de Colocación obrera si no eran cabeza de familia o bien reunían determinadas condiciones, con limitaciones en la elección de la profesión, aunque posteriormente se suavizarían las limitaciones de acceso laboral para aquellas que ostentaran título académico.

También se prohibía por Orden de 23 de septiembre de 1939 la inscripción de los menores de 20 años que no fueran cabezas de familia o reunieran determinadas condiciones.

La España franquista no procuró el cumplimiento de la legislación internacional ni en materia social ni en ninguna otra, así España estuvo fuera de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo hasta los años 1955 y 1956, lo que determinó un aislacionismo que fue patente en su legislación.

En los años sesenta y aun permaneciendo inalterada la LCOF, su régimen se fue flexibilizando, así se permitió al empresario la contratación de obreros que no fueran los de su localidad, la contratación de cónyuge y parientes con ciertas limitaciones, la contratación.

Finalmente se legalizó la contratación directa y las oficinas de colocación obrera cayeron en desuso.

Por Decreto 2082/59 de 26 de noviembre se implantó el Seguro por Desempleo y se atribuyó su gestión al Instituto Nacional de Previsión en colaboración con las Oficinas de Colocación Obrera. Posteriormente la Ley 62/1961 de 22 de julio de desempleo atribuyó a la Seguridad Social la gestión de la prestación por desempleo y más tarde el Decreto 907/1966 de 21 de abril se aprobó la Ley General de la Seguridad Social.

Tras muchos intentos por cambiar las ineficientes oficinas de colocación de los sindicatos verticales se estableció el Servicio de Empleo y Acción Formativa por Decreto Ley 1/1975 justo al final del franquismo.

#### **4. De la Transición a la configuración actual del Sistema de Seguridad Social.**

Esta época histórica será tratada con mayor brevedad pues ya ha sido tratada en sus aspectos esenciales en el análisis legislativo realizado en el capítulo dedicado al Marco Jurídico respecto del epígrafe del Marco estatal del derecho de empleo.

Los primeros años de la Democracia fueron continuistas con el periodo anterior <sup>235</sup>, el SEAF siguió siendo el centro de referencia donde los trabajadores debían de inscribirse para encontrar trabajo y requerían de una presencia periódica ante la oficina correspondiente a su demarcación para mantener la cualidad de demandante de empleo.

Se obligaba a los empresarios comunicar el contrato de trabajo y su cese así como el visado del contrato por entidad sindical, se permitía la contratación directa previa cuenta a la oficina de empleo correspondiente. Se seguía obligando a los empresarios a acudir a las oficinas de empleo si solicitaba la contratación de trabajadores y se admitía también la contratación directa pero esta debía entenderse con carácter fijo, si bien el régimen se flexibilizó y terminó por exigirse tan solo acudir obligatoriamente a las oficinas de empleo en caso del empleo juvenil. La normativa mantenía igualmente la prohibición de cualquier tipo de agencia privada de colocación.

---

<sup>235</sup> Ley 16/76 de Relaciones Laborales de 8 de Abril



Tras los pactos de la Moncloa de 1977 se hizo evidente la necesidad de articular un Ente público que gestionara a la vez la política de colocación y el seguro de desempleo y tras varios intentos se crearía el INEM

En el artículo quinto del RD-L 36/1978 sobre gestión institucional de la Seguridad Social la Salud y el Empleo se refería:

"Se crea el Instituto Nacional de Empleo con el carácter de Organismo autónomo administrativo, dotado de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y adscrito al Ministerio de Trabajo. Se integran en el Instituto Nacional de Empleo: El Servicio de Empleo y Acción Formativa, Promoción Profesional Obrera y la Obra de Formación Profesional de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales.

Son funciones del Instituto Nacional de Empleo: Organizar los Servicios de Empleo en orden a procurar, pública y gratuitamente, el mejor desarrollo y utilización de los recursos; ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo y a las Empresas a contratar a los trabajadores apropiados a sus necesidades; fomentar la formación del trabajador en estrecha vinculación con la política de empleo, a través de las oportunas acciones de actualización, perfeccionamiento y, en su caso, de reconversión profesionales; gestionar y controlar las prestaciones de empleo y las subvenciones y ayudas para fomento y protección del empleo y, en general, cualquier acción conducente a una política activa de empleo."

Posteriormente se sucedería la Ley 51/1980 de 8 de octubre, Básica de empleo y el Estatuto de los trabajadores<sup>236</sup>, Leyes que ayudarían a modelar

---

<sup>236</sup> Ley 8/1980 de 10 de marzo del Estatuto de los trabajadores. Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido

el sistema público de empleo, ambas configuraban a este como un modelo nacional pese a las reivindicaciones de las fuerzas nacionalistas y regionalistas que reclamaban competencias en empleo y sistemas de empleo autonómicos<sup>237</sup>.

Sin embargo **la nueva normativa albergaba vicios del pasado**, para empezar obligaba a los trabajadores a inscribirse en el INEM, pese a no quedar reflejada esta obligación en el Estatuto de los Trabajadores<sup>238</sup>, no podían inscribirse todos los trabajadores sino solo aquellos con capacidad de obrar y podían hacerlo desempleados o no. Algún rasgo aperturista pudo verse pues se permitía al trabajador inscribirse en oficinas del INEM que no fueran las de su demarcación, además se excluía la obligación de inscripción para el empleo no regido por el Estatuto de los trabajadores.<sup>239</sup>

Pese a que se establecía la obligación de que los empresarios acudieran a las oficinas de empleo cuando necesitaran trabajadores esta previsión legal no llegó a cumplirse por colisionar con el -derecho a la libertad de empresa de estos.

Si se produjeron modificaciones en las ofertas de empleo, así el INEM elaboró un cuestionario muy completo que debían remitir aquellos empresarios que establecieran oferta de trabajo, remitiéndose a la oficina de

---

de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

<sup>237</sup> El Estatuto de Autonomía de Catalunya ya preveía, recién aprobado, la ejecución de la legislación laboral del Estado.

<sup>238</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

<sup>239</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

la demarcación concreta en que se fuera a realizar este, aunque si afectaba a otra demarcación la oferta se remitía internamente.

Finalmente se eliminó toda posibilidad de limitar, excluir o reservar puestos de trabajo con fines discriminatorios como había sucedido en el franquismo.

La ineficacia del INEM llevó a plantear su reforma hacia la década de los años 90 que se hizo efectiva de forma discreta en el RD-L 18/1993 de 3 de diciembre, de medidas urgentes de fomento de la colocación en dicha reforma pese a no abordarse una reforma de la estructura del ente si se hacía ciertos progresos, para empezar se eliminaban tramites y otros se simplificaban haciendo más ágil la gestión de la colocación , por otra parte se daba cabida por primera vez a servicios privados de colocación de carácter no lucrativo y además se proclamaba el principio de no discriminación en el acceso al empleo.

En el año 1994 se produjo una reforma sustancial del INEM, así mediante Real Decreto 1/1995 de 24 de Marzo (Derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430), se modificaron tanto la Ley Básica de empleo como el Estatuto de los Trabajadores, que venían a profundizar en las principales líneas de reforma ya observadas así Desparecieron la obligatoriedad de la inscripción con carácter general para los trabajadores y la obligatoriedad de los empresarios de acudir necesariamente y en todo caso al INEM para efectuar contrataciones.

Posteriormente se iría más allá y se legalizarían las empresas de trabajo temporal, siguiendo la senda marcada por las reformas del Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre y la Ley 10/1994, de 12 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación así la Ley 14/1994, de 1

de junio por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal reformada más tarde por la Ley 29/1999, de 16 de julio, estableció la legalidad de estas empresas.

La culminación de la reforma supuso el traspaso de las transferencias de empleo a las Comunidades Autónomas creándose los distintos Servicios Autonómicos de empleo coordinados todos ellos por el Servicio Público de Empleo Estatal (sustitutivo del antiguo INEM) y que cristalizó en la Ley de Empleo 56/2003 de 16 de diciembre que vino a reemplazar la Ley básica de empleo.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. EL MODELO DE GESTIÓN DEL EMPLEO DE LA LEY DE EMPLEO 56/2003 DE 16 DE DICIEMBRE.**

El nuevo modelo de gestión del empleo inaugurado por la Ley 56/2003 de 16 de diciembre establece una serie de novedades que son sometidas a análisis, pero antes de ello atendamos al artículo 8 de la Ley que establece los principios de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo:

- La Participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas tanto en el Servicio Público de Empleo Estatal como en los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas.
- La Transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo estableciendo asimismo aquellas políticas necesarias para garantizar el principio de libre circulación de los trabajadores por razones de empleo o formación siendo elementos esenciales de este principio los de Integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información mediante la creación un sistema de información común con una estructura informática integrada y compatible, entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos estando obligados a su mantenimiento y gestión, a fin desempeñar convenientemente las funciones de intermediación laboral sin barreras territoriales, el registro de paro, las estadísticas comunes, la comunicación del contenido de los contratos y el seguimiento y control de la utilización de fondos procedentes de la Administración General del Estado o europea para su justificación.

Asimismo, también será necesario para el mantenimiento del principio de transparencia la existencia de una base de datos común mediante un portal único de empleo que facilite en todo el ámbito del Estado y del Espacio Económico Europeo, la difusión de ofertas y demandas de empleo, así como los avisos correspondientes a oportunidades de formación.

En consecuencia, los servicios públicos de empleo habrán de registrar todas las ofertas y demandas así como oportunidades de formación en la base de datos aludida y tal información estará a disposición de trabajadores, empresarios y administraciones públicas.

- **Corresponde a los servicios públicos de empleo la ejecución de las políticas activas de empleo,** sin perjuicio de puntuales acuerdos de colaboración con otras entidades que habrá de hacerse en estricto cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación, y fundada en los principios de eficacia, calidad y especialización.
- **Calidad en la prestación del servicio, apelando para ello a la constante actualización** y mejora del Servicio mediante la utilización de nuevas tecnologías y ostentando suficiente dotación en lo que a recursos humanos y materiales se refiere a fin de lograr atención especializada y personalizada.

**El nuevo modelo de Sistema Nacional de Empleo alude a problemas crónicos del sistema de empleo en España como son los problemas de transparencia, la posibilidad de acceder a un empleo en cualquier parte de España o Europa** con independencia de donde viva el trabajador, la coordinación entre oficinas de empleo mediante bases de datos comunes, la participación activa de sindicatos y empresarios y la ejecución de las políticas activas de empleo.

Otro de sus rasgos novedoso es la configuración de un régimen descentralizado configurándose un Sistema Nacional de empleo formado por el Servicio Estatal de Empleo y los Servicios autonómicos de empleo. Superando por tanto el régimen del viejo INEM de descentralización funcional pero no territorial, lo que había sido una constante reivindicación de ciertas autonomías como Andalucía y Cataluña.

## **1. Obligaciones de los trabajadores.**

Se establece la obligación de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo<sup>240</sup> de inscripción y mantenimiento de la misma como demandantes de empleo en el Servicio Público de empleo, sin perjuicio de que una vez inscritos, dichos solicitantes y beneficiarios puedan requerir los servicios de las agencias de colocación. (Art 27.1 LE)

Se obliga asimismo con la inscripción a la suscripción del compromiso de actividad que se entenderá suscrito desde la fecha de la solicitud de las prestaciones y subsidios y cuyas exigencias quedarán recogidas en el documento de renovación de la demanda.

Esta inscripción como demandante de empleo habrá de hacerse con plena disponibilidad para aceptar aquellas ofertas de trabajo que sean adecuadas y para el cumplimiento de las exigencias derivadas del compromiso de actividad. (Art 27.2 LE)

Asimismo se establece la obligación de los inscritos como demandantes de empleo y suscriptores del compromiso de actividad de participar en las políticas activas de empleo determinadas por el itinerario de inserción siendo verificado por los servicios públicos de empleo que correspondan la verificación del cumplimiento de tales obligaciones y comunicando en su caso la sanción a imponer al Servicio Público de Empleo Estatal o al Instituto Social de la Marina, según corresponda.

## **2. Obligaciones del Empresario**

La nueva legislación elimina la que era la principal obligación del empresario en la antigua Ley Básica de empleo, el de suministrarse de

---

<sup>240</sup> conforme a lo establecido en el Artículo 231 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por RDL 1/1994, de 20 de junio, ahora Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE.261 DE 31-10-2015.

demandantes de empleo inscritos en las oficinas de empleo primero de forma absoluta pero más tarde permitiendo de forma excepcional la contratación directa.

Tal obligación desaparece, salvo en el caso de los trabajadores minusválidos a los que el empresario ha de contratar necesariamente a través de las oficinas de empleo que habrán de valorar en su caso, como medida de protección y en interés del trabajador afectado por minusvalía, la adecuación del trabajador protegido al puesto de trabajo ofertado<sup>241</sup>.

El principio de libertad contractual por tanto prevalece sobre la finalidades de fomento de empleo de los Servicios públicos de empleo si bien algunos convenios colectivos antiguos como el Convenio Colectivo Provincial de Transportes de Viajeros regulares y discrecionales de Guadalajara (BO. Guadalajara núm. 129, de 28 de octubre de 2005) establecían cláusulas por las que obligaban al empresario a acudir para la contratación exclusivamente a los Servicios Públicos de Empleo reproduciendo incluso la extinta Ley Básica de Empleo, cláusulas que han de considerarse radicalmente nulas por ser contrarias al principio de libertad contractual.

Ciertas dudas ofrecen los Convenios en que se establecen cláusulas que exigen al empresario que acuda principalmente a los Servicios Públicos de Empleo para la contratación de determinados sectores y que recurra en última instancia a la contratación directa como puede ser el Convenio

---

<sup>241</sup> Art 4.2 RD.1368/1985, de 17 de julio, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los centros especiales de empleo. "Los titulares de los Centros Especiales de Empleo deberán solicitar de la correspondiente Oficina de Empleo los trabajadores minusválidos que pretendan emplear, describiendo detalladamente en las ofertas que formulen los puestos de trabajo que vayan a cubrir, las características técnicas de los mismos y las circunstancias personales y/o profesionales que deben reunir los trabajadores. Recibidas las ofertas, la Oficina de Empleo recabará de los Equipos Multiprofesionales informe sobre los trabajadores que, encontrándose inscritos como demandantes de Empleo, se adecuen a las características del puesto de trabajo. La Oficina de Empleo facilitará a las Empresas los trabajadores que estén en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo de que se trate."



**Colectivo del Sector** de la Construcción y Obras Públicas de Jaén (BO. Jaén núm. 182 de 8 de agosto de 2005). En este caso no podría apreciarse una nulidad tan radical por permitir al empresario acudir de forma subsidiaria a la contratación directa.

Desde luego que son perfectamente válidas las cláusulas de aquellos convenios que meramente recomiendan acudir a los Servicios Públicos de Empleo como el Convenio Colectivo de la Industria de Tarragona (BO. Tarragona núm. 1947, de 14 de septiembre de 1994)

**En cuanto a las genuinas obligaciones del empresario la primera de ellas viene determinada por el artículo 16 del Estatuto de los trabajadores<sup>242</sup> así este establece "Los empresarios están obligados a comunicar a la oficina pública de empleo, en el plazo de los diez días siguientes a su concertación y en los términos que reglamentariamente se determinen, el contenido de los contratos de trabajo que celebren o las prórrogas de los mismos, deban o no formalizarse por escrito."**

**La comunicación se efectúa actualmente de forma telemática a través de la aplicación Contrat@, gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal**

Correlativamente el empresario tendría que tener la obligación de comunicar la terminación del contrato, así lo establecía el primigenio Estatuto de los Trabajadores<sup>243</sup> en el artículo 16 antes de la reforma del año 1994 en que tal previsión desapareció y no volvió a aparecer.

---

<sup>242</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

<sup>243</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

La antigua Ley Básica de Empleo establecía en el artículo 42.3 esa obligación como compartida por el trabajador y el empresario, pero tal previsión también ha desaparecido en la vigente Ley 56/2003 de Empleo.

Por tanto no existe en principio una obligación de comunicar la terminación del contrato ni para el empresario ni para el trabajador, pero el RDL 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, establece en el artículo 14 como infracción leve del empresario "No comunicar a la oficina de empleo la terminación de los contratos de trabajo, en los supuestos en que estuviere prevista tal obligación."

Actualmente solo se establece de forma expresa la obligación de comunicar la terminación de los contratos formativos del artículo 11 del Estatuto de los trabajadores de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 del RD.488/1998, 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de Contratos Formativos.

Si bien ciertos enfoques<sup>244</sup> han entendido que la genérica referencia que realiza tanto el artículo 14 del R.D. Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, como la obligación que establece el artículo 16 del actual Estatuto de los trabajadores de comunicar el contenido de los contratos cuando la duración es uno de los elementos del mismo debe interpretarse en favor de entender la obligación de comunicar la terminación de los contratos de trabajo como una obligación general y vigente para todos los contratos.

---

<sup>244</sup> SERRANO FALCÓN Carolina, *Servicios Públicos de Empleo y Agencias de Empleo Privadas. Público y Privado en la Actividad de Colocación*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada. Granada. Año 2007

### **3. Los órganos del Sistema Nacional de Empleo.**

Se establecen en el artículo 7 de la Ley 56/2003 con independencia de los Servicios de empleo y son La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, que se constituye en instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración estatal y las autonómicas en lo referente a la política de empleo con especial énfasis en lo referente a la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo; y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, que constituye el órgano consultivo por excelencia de la política de empleo en que se establece la participación institucional así está formado por un representante de cada Autonomía e igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas, pero con carácter tripartito realizándose una ponderación de voto para que el voto de patronal, sindicatos y administración tengan la misma influencia.

### **4. Funciones del Sistema Nacional de Empleo.**

En conclusión, a la exposición de este apartado exponemos sucintamente las funciones del Sistema Nacional de empleo. Las principales funciones pueden concretarse en las siguientes: La aplicación de la Estrategia Europea de Empleo a través del cumplimiento de los planes nacionales de acción para el empleo; la coordinación y la cooperación entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los correspondientes de las Autonomías; la coordinación entre las políticas activas y pasivas de empleo; la permanente adaptación de estos servicios a las necesidades del sistema en el marco de los acuerdos acordados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales; aportar información, proponer y Recomendaciones a las administraciones públicas sobre la política de empleo, analizar la situación del mercado de trabajo y la demanda que en su caso pueda haber de trabajadores extranjeros.



## **CAPÍTULO TERCERO. EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.**

Le corresponde en el régimen descentralizado de gestión de la política de empleo el ámbito estatal y con la labor de coordinación de la política de empleo con los servicios autonómicos a fin de garantizar la eficacia de los planes de empleo del Sistema Nacional de Empleo y la efectiva igualdad para todos los ciudadanos cualquiera que sea el servicio autonómico que los atendiese.

Su marco regulatorio viene determinado por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, por Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por la Ley de Empleo 56/2003 de 16 de diciembre.

Así el artículo 10 LE lo define como "El Servicio Público de Empleo Estatal es el organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco de lo establecido en esta Ley", el artículo 11 LE dibuja su naturaleza jurídica y lo califica de organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con personalidad jurídica propia e independiente de la Administración General del Estado, con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, con patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión.

El artículo 12 LE señala que el SEPE se articula en torno a una estructura central y una periférica, la central se encuentra integrada por un consejo general y una comisión ejecutiva.

El primer órgano que es un órgano rector y de participación institucional de la Administración General del Estado y de los Interlocutores

Sociales <sup>245</sup>, con sede en Madrid <sup>246</sup> se compone <sup>247</sup> de 25 miembros manteniendo una representación tripartita así el Presidente será el Secretario General de Empleo, el Vicepresidente será el Director General de Empleo Estatal y se nombrarán ocho vocales en representación de la Administración General del Estado, estando el Presidente y el Vicepresidente comprendidos entre los que forman parte de esta representación, otros tantos vocales representantes de las organizaciones sindicales y otros tantos vocales representantes de las organizaciones empresariales.

Asimismo, su vigésimo quinto miembro no tiene voto, pero sí voz que sería el Secretario del Consejo General.

En cuanto a la Comisión ejecutiva a quien corresponde principalmente <sup>248</sup> a Supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos adoptados por el Consejo General y ayudar al Consejo General mediante el estudio previo de las cuestiones a tratar en su seno, informar del orden del día del mismo y acordar la inclusión de puntos dentro de él, la proposición de medidas de mejora del organismo y asumir las funciones delegadas por el Consejo General se encuentra compuesto <sup>249</sup> por 13 miembros en

---

<sup>245</sup> Art 1 Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y las Comisiones Ejecutivas Territoriales del Servicio Público de Empleo Estatal.

<sup>246</sup> Art 4 Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y las Comisiones Ejecutivas Territoriales del Servicio Público de Empleo Estatal.

<sup>247</sup> Art 3 Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y las Comisiones Ejecutivas Territoriales del Servicio Público de Empleo Estatal.

<sup>248</sup> Art 13 Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y las Comisiones Ejecutivas Territoriales del Servicio Público de Empleo Estatal.

<sup>249</sup> Art 14 Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y las Comisiones Ejecutivas Territoriales del Servicio Público de Empleo Estatal.

representación tripartita por la Administración 3 vocales más el Presidente que ha de ser el Director General del SEPE, 4 vocales por los sindicatos y 4 por la patronal así como un secretario con voz pero sin voto.

Todos los vocales han de serlo a su vez del Consejo General.

El artículo 13 LE establece las competencias del SEPE entre las que destacan:

- La elaboración de propuestas normativas de ámbito estatal en materia de empleo que se elevarán al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales;
- La formulación del anteproyecto de presupuesto de ingresos y gastos del organismo;
- La percepción de las ayudas provenientes de fondos europeos en acciones a cargo de su presupuesto y su justificación ante la autoridad correspondiente;
- La elaboración del proyecto de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo en cooperación con las autonomías y con participación de las organizaciones empresariales y sindicales;
- La coordinación en el desarrollo del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo;
- La gestión del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal encargado del análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo y la situación de la formación para el empleo con colaboración autonómica;

- El mantenimiento de las bases de datos del Sistema Nacional de Empleo y la elaboración de estadísticas en materia de empleo, formación y protección por desempleo a nivel estatal;
- La gestión de servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos siempre que tales servicios y programas afecte a un ámbito geográfico superior al de una Comunidad Autónoma, o cuando estos exijan la movilidad geográfica de las personas desempleadas o trabajadoras participantes en las mismas a otra Comunidad Autónoma distinta a la suya, o a otro país y precisen de una coordinación unificada o también cuando se dirijan a las personas demandantes de empleo como a las personas ocupadas, para la mejora de su ocupación mediante la colaboración del Servicio Público de Empleo Estatal con órganos de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, para la realización de acciones formativas o también aquellos servicios y programas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios o también aquellos programas que se establezcan con carácter excepcional y duración determinada, cuya ejecución afecte a todo el territorio nacional, siendo imprescindible su gestión centralizada a los efectos de garantizar la efectividad de las mismas, así como idénticas posibilidades de obtención y disfrute a todos los potenciales beneficiarios.
- Investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado de trabajo y los instrumentos para mejorarlo, en colaboración con las autonomías, para la gestión y el control de las prestaciones por desempleo en cooperación con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas;
- La coordinación e impulso de las acciones de movilidad en el ámbito estatal y europeo, y la de ostentar la representación del Estado en la red Eures.



## **CAPÍTULO CUARTO. LOS SERVICIOS AUTONÓMICOS DE EMPLEO Y LA PARTICIPACIÓN LOCAL.**

### **1. Los Servicios Autonómicos de Empleo.**

La descentralización de la política de empleo comenzó con el traspaso de la gestión de la formación ocupacional y ha continuado hacia el traspaso de la práctica totalidad de las políticas activas de empleo. Todas las Comunidades Autónomas tienen transferida la gestión de empleo, salvo Ceuta y Melilla que las sigue gestionando el Servicio Público de Empleo Estatal.

La evolución de la descentralización se inicia en 1997, mediante el traspaso de la gestión de la formación ocupacional, Escuelas Taller y Casas de Oficio a las autonomías de Galicia<sup>250</sup> y Cataluña<sup>251</sup>, el traspaso más tarde se complementaría con la competencia de la gestión en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación de gestión de empleo. La Comunidad Valenciana<sup>252</sup>, Canarias<sup>253</sup> y Navarra<sup>254</sup> lo asumirían en 1999, Madrid<sup>255</sup> en el año 2000,

---

<sup>250</sup> RD 1375/1997 de 29 de agosto (BOE 1 de octubre).

<sup>251</sup> RD 1050/1997 de 27 de junio (BOE 29 de julio).

<sup>252</sup> RD 2673/1998 de 11 de diciembre (BOE 29 de diciembre).

<sup>253</sup> RD 150/1999 de 29 de enero (BOE 17 de febrero), RD 939/1999 de 4 de junio, RD 748/2001 de 29 de junio (BOE 13 de julio).

<sup>254</sup> RD 811/1999 de 14 de mayo (BOE 9 de junio).

<sup>255</sup> RD 30/2000 de 14 de enero (BOE 2 de febrero).

Asturias<sup>256</sup> y Extremadura<sup>257</sup> en el 2001, Castilla y León<sup>258</sup> Islas Baleares<sup>259</sup>, La Rioja<sup>260</sup>, Cantabria<sup>261</sup> y Aragón<sup>262</sup> en 2002, Andalucía<sup>263</sup>, Murcia<sup>264</sup> y Castilla-La Mancha<sup>265</sup>, en 2003 y País Vasco<sup>266</sup> en 2010.

El artículo 17 LE define los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos como los órganos o entidades de las Comunidades Autónomas a los que dichas Administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo.

Las funciones y Servicios que pasaron a asumir se resumen en las siguientes:

\*Determinadas funciones relativas a la intermediación en el mercado de trabajo: como la inscripción y registro de los demandantes de empleo, la comunicación de la terminación del contrato de trabajo, la autorización de las agencias de colocación, y las actividades de la Red EURES.

---

<sup>256</sup> RD 3/2001 de 12 de enero (BOE 31 de enero).

<sup>257</sup> RD 664/2001 de 22 de junio (BOE 5 de julio).

<sup>258</sup> RD 1187/2001 de 2 de noviembre (BOE 22 de noviembre).

<sup>259</sup> RD 1268/2001 de 29 de noviembre (BOE 5 de diciembre).

<sup>260</sup> RD 1379/2001 de 7 de diciembre (BOE 25 de diciembre).

<sup>261</sup> RD 1418/2001 de 14 de diciembre (BOE 31 de diciembre).

<sup>262</sup> RD 646/2002 de 5 de julio (BOE 10 de julio).

<sup>263</sup> RD 467/2003 de 25 de abril (BOE 30 de abril).

<sup>264</sup> RD 468/2003 de 25 de abril (BOE 29 de abril).

<sup>265</sup> RD 1385/2002 de 20 de diciembre (BOE 23 de diciembre).

<sup>266</sup> RD 1441/2010 de 5 de noviembre (BOE de 16 de noviembre).

\*Funciones de gestión y control de políticas de empleo: como las relativas a la gestión y control de las subvenciones y ayudas públicas, la organización y articulación de ámbito autonómico de los convenios con las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo, la gestión y control de los programas nacionales de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo.

Las únicas funciones que se exceptúan de su ámbito competencial son las referentes a las prestaciones por desempleo.

Las Autonomías comparten con el Estado ciertas funciones como el intercambio de información y la cooperación de forma permanente; el registro de información de las actuaciones derivadas las funciones de intermediación en el mercado de trabajo y su tratamiento; aportar datos estadísticos requeridos por el SEPE sobre el ejercicio de las funciones transferidas.

También resulta muy importante la colaboración autonómica y estatal en materia de prestaciones por desempleo a fin de coordinar convenientemente las políticas activas y pasivas de desempleo.

Se establece asimismo su participación en la elaboración de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo (Art 17.3 LE) e incluso a elaborar sus propios Planes de Política de Empleo en ejercicio de sus competencias de ejecución de la competencia (Art 17.4 LE)

En cuanto a su financiación el art 19 LE señala que en el caso de aquellas políticas activas cuya financiación no corresponda al Servicio Público de Empleo Estatal, o en su caso sean complementarias de las del Servicio Público Estatal, se financiarán con las correspondientes partidas que el presupuesto de la comunidad autónoma establezca en su presupuesto anual

y en todo caso pudiendo participar de los fondos procedentes de la Unión Europea que se establezcan al efecto.

Los Servicio Autonómicos se regulan tanto por la Ley de Empleo 56/2003 de 16 de diciembre, como por las correspondientes Leyes autonómicas: Ley Autonómica 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo; Ley del Principado de Asturias 3/2005, de 8 de julio, del Servicio Público de Empleo; Ley Autonómica 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León; Ley Autonómica 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo; Ley de Cantabria 1/2003, de 18 de marzo, de Creación del Servicio Cántabro de Empleo; Ley Autonómica 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo; Ley Autonómica 2/2003, de 30 de enero, del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha; Ley Autonómica 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo; Ley Autonómica murciana 9/2002, de 11 de noviembre, de Creación del Servicio Regional de Empleo y Formación; Ley Autonómica 17/2002, de 5 de julio, de ordenación del sistema de empleo y de creación del Servicio de Empleo de Cataluña; Ley 5/2001, de 3 de julio, de Creación del Servicio Regional de Empleo; Ley 7/2001, de 14 de junio, de creación del Servicio Extremeño Público de Empleo; Ley 7/2000, de 15 de junio, de creación del Servicio de Empleo de las Illes Balears; Ley Autonómica 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación Ley 9/1999, de 9 de abril, por el que se crea el Instituto Aragonés de Empleo; Decreto Foral 148/1998 de 29 de abril de creación del Organismo Autónomo Servicio Navarro de Empleo.

Regulan determinados aspectos de la ordenación de la Formación Profesional dual del sistema educativo.

### ***1.1. Políticas activas de empleo juvenil 2015.***

La Resolución de 29 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015, según lo establecido en el artículo 4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, hace constar la cantidad de inversión por eje y comunidad Autónoma para poder ejecutar las políticas públicas de empleo del 2015.

En el Plan Anual de Política de Empleo se efectúa un resumen de la participación autonómica en la política activa de empleo de carácter técnico, desarrollándose en función de los seis ejes existentes es decir orientación, formación, igualdad de oportunidades, mejora del marco institucional, oportunidades de empleo y emprendimiento, del que se efectúa una breve recopilación:

En Andalucía a través del Programa (PP00337) bono de empleo joven. (EJE3. Oportunidades de empleo), y proyectos (PP00338) de cooperación en entidades locales para personas desempleadas jóvenes (EJE3. Oportunidades de empleo).

En las Islas Baleares se advierte que se tienen una gran preocupación en la formación de los jóvenes, (PP00070) programas mixtos de formación y empleo para jóvenes (EJE2. Formación) a través por ello, de la orientación también se aborda la orientación y un Programa (PP00246) para aquellos colectivos de la estrategia de emprendimiento y empleo joven. (EJE 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo).

En Cataluña, también se observa la preocupación por los jóvenes desempleados a través de un programa (PP00067) de actuaciones de orientación con jóvenes universitarios. (EJE 1. Orientación), en relación a la formación (PP00077) tienen un programa llamado "Hacemos empleo para jóvenes" (INSERJOVE) y (PP00289) jóvenes por el empleo. (EJE2. Formación), Programas (PP00106) integrales para jóvenes. (EJE3.

Oportunidades de empleo), (PP00074) Movilidad transnacional de medidas formativas para jóvenes y adultos jóvenes desaventajados (EJE 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo),

También el País Vasco, se preocupa de la orientación y apoyo a jóvenes universitarios (PP00250) a través del citado Programa, (EJE 1. Orientación),

Castilla la Mancha. (PP00031) práctica joven: fomento de la contratación en prácticas (EJE3. Oportunidades de empleo). Solamente en esta Comunidad se destaca en un programa (PP00033) Emprende joven (EJE 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo)

Galicia, con su programa (PP00146) de orientación profesional para el empleo y auto empleo para jóvenes: Garantía Juvenil. (EJE 1. Orientación), su actualización, programa (PP00179) acciones formativas dirigidas a jóvenes desempleados: Garantía Juvenil (EJE2. Formación). Programa (PP00225) de incentivos a la contratación de jóvenes inscritos en el sistema nacional de Garantía Juvenil, (EJE3. Oportunidades de empleo).

La Comunidad de Madrid dispone de su programa (PP00292) "Plan de empleo joven" y se ocupa del EJE2 (Formación),

Murcia., va directa al Eje 2 con su programa (PP00213) de formación y orientación para jóvenes emprendedores. (EJE2. Formación), programa (PP00236) formación y prácticas profesionales no laborales a jóvenes investigadores inscritos en el registro de garantía juvenil. (EJE2. Formación). Proyectos (PP00237) de formación y acompañamiento a jóvenes inscritos en el registro de garantía juvenil que deseen emprender un negocio. (EJE2. Formación).

Melilla, desarrollará acciones (PP00066) formativas en colaboración con el ministerio de educación, cultura y deporte para jóvenes desempleados. (EJE2. Formación).

La Rioja tiene el Programa (P00051) cheque joven, y programa (PP00329) cheque joven. (EJE3. Oportunidades de empleo).

La Comunidad Valenciana presenta su Programa (PP00149) de empleo joven en colaboración con entidades locales (PP00256) contratos de jóvenes en entidades públicas y privadas, (EJE3. Oportunidades de empleo).

Desarrollando más en concreto la Comunidad Valenciana pueden destacarse algunas medidas como las ayudas autonómicas destinadas a la realización de inversiones de formación y las destinadas a fomentar el acceso de las alumnas a las enseñanzas de Formación Profesional inicial del sistema educativo correspondientes a determinados ciclos de las familias profesionales de Electricidad y Electrónica, Energía y Agua, Fabricación Mecánica y de Instalación y Mantenimiento en centros educativos públicos y privados concertados de la Comunitat Valenciana aprobadas por la Orden 35/2012, de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo Comunitat Valenciana, así mismo convocan ayudas

También la Comunitat Valenciana convocan subvenciones a empresas o asociaciones empresariales para financiar la impartición de acciones formativas a medida de las mismas, con compromiso de contratación de personas desempleadas, durante el ejercicio de 2014, se han convocado igualmente ayudas económicas para las corporaciones locales y entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollan la educación de personas adultas en la Comunitat Valenciana durante el ejercicio 2014.

Siguiendo con el catálogo de actuaciones públicas en la Comunitat Valenciana se ha de reseñar la publicación del Programa de Formación Profesional para el Empleo y se regulan y la convocatoria de subvenciones

para la realización de acciones Formación dirigidas prioritariamente a personas desempleadas durante el ejercicio de 2014. Igualmente se han convocado ayudas para los centros privados que durante el curso 2014-2015 impartan ciclos formativos de Formación Profesional Básica y los segundos cursos de programas de cualificación profesional inicial en la Comunitat Valenciana<sup>267</sup>

Es de interés citar la Orden 21/2014, de 8 de julio, de la Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por la que se convocan subvenciones destinadas a la contratación de jóvenes desempleados en programas de empleo público Salario Joven, para el ejercicio 2014 y por otra parte también está la Resolución de 5 de noviembre de 2014, del Conseller de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por la que se publica la ampliación de los créditos máximos que han de financiar las subvenciones destinadas a la contratación de jóvenes desempleados en programas de empleo público Salario Joven para el ejercicio 2014, reguladas en la Orden 21/2014, de 8 de julio.

A lo anterior cabe añadir el recientemente aprobado Plan Generalitat Jove 2015-2017 por Acuerdo de 27 de marzo 2015. LCV 2015\128, habiendo sido precedido por la ley de Juventud de la Comunitat Valenciana 2010, donde se incorporan medidas similares, y ahora El plan integral de formación y empleo para jóvenes 2016-2020, que es una estrategia del Consell de la Generalitat Valenciana, para mejorar la el empleo de jóvenes donde deberán se va a implantar un nuevo modelo productivo, que de nuevas oportunidades de empleo juvenil y premiar y favorecer el talento de los jóvenes hacia pymes y tercer sector y la sostenibilidad de la empresa pequeña que genera abundantes puestos de trabajo, para facilitar el retorno de las personas

---

<sup>267</sup> ORDEN 70/2014, de 25 de agosto, de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte, 27/08/2014



jóvenes participando del tercer sector de forma directa que de forma directa promueven el desarrollo de competencias transversales como el aprendizaje y servicios.

Los programas de Garantía Juvenil auspiciados por Europa han tenido también incidencia en el ámbito autonómico, pudiendo destacar algunos ejemplos ligados al mismo:

Andalucía, aprueba el programa Emple@Joven y la "Iniciativa @mprende+"<sup>268</sup> de ayudas financieras a las pequeñas y medianas empresas industriales de Andalucía<sup>269</sup> y de ayudas para la reconstitución del potencial de producción agrario como consecuencia de adversidades naturales.

Por otra parte se promueven los centros especiales de empleo,<sup>270</sup> aprobando las bases reguladoras para la concesión de incentivos públicos dirigidos a financiar los costes salariales derivados del mantenimiento de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad en centros especiales de empleo, y se efectúa su convocatoria para el año 2015.

Principado de Asturias<sup>271</sup> aprueba la Resolución de 16-12-2014 (LPAS 2014\391), de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento del Programa de Garantía Juvenil «Joven Océpate» en el ámbito territorial del Principado de Asturias,

---

<sup>268</sup> Decreto-ley núm. 6/2014, de 29 de abril. LAN 2014\149

<sup>269</sup> Decreto-ley núm. 10/2013, de 17 de diciembre. LAN 2013\373

<sup>270</sup> Orden de 23 de diciembre 2014. LAN 2015\3

<sup>271</sup> Resolución de 3 de agosto 2015. LPAS 2015\320

en relación a la Resolución de 22 de mayo 2015 que aprueba la convocatoria 2015 de subvenciones a empresas del Principado de Asturias por la celebración de contratos en prácticas formalizados con jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y el Programa de Garantía Juvenil «Joven Océano»<sup>272</sup> en el ámbito territorial del Principado de Asturias .

La Comunidad Autónoma de Cataluña<sup>273</sup> aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización del Programa "Hacemos Empleo para Jóvenes", y se abre la convocatoria para el colectivo de personas jóvenes de Garantía Juvenil para el año 2015 y la convocatoria anticipada para el 2016.

En Galicia<sup>274</sup>, También se establece las bases reguladoras del Programa de incentivos a la contratación de las personas jóvenes inscritas en el Sistema nacional de garantía juvenil, con cargo al Programa operativo de empleo juvenil, y se procede a su convocatoria para el año 2015.

En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se ha acordado la Resolución de 8-5-2015 (LIB 2015\173), por la que aprueba la convocatoria para conceder ayudas públicas para fomentar el empleo de personas jóvenes inscritas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y de personas pertenecientes a otros colectivos prioritarios, cofinanciadas en un 50 % por el Fondo Social Europeo a través del Programa Operativo Empleo Juvenil 2014-2020, en el objetivo específico 8.2.4, y a través del Programa Operativo FSE de las Illes Balears 2014-2020, dentro del objetivo temático 8.1.1. Resolución de 29 de mayo 2015. LIB 2015\196.

---

<sup>272</sup> Resolución de 16 de diciembre 2014. LPAS 2014\391

<sup>273</sup> Orden núm. EMO/256/2015, de 5 de agosto. LCAT 2015\580

<sup>274</sup> Orden de 12 de agosto 2015. LEG 2015\8522

La Comunidad Autónoma de Castilla y León es la Comunidad Autónoma que más ha utilizado los programas de Garantía joven así,<sup>275</sup> ha aprobado la Orden EYE/352/2015, de 27-4-2015 (LCyL 2015\194), por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, dirigidas al fomento del empleo estable por cuenta ajena de los jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en la Comunidad de Castilla y León.

En esta Comunidad se han adoptado recientemente las bases reguladoras de las subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, destinadas a fomentar el autoempleo de los jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en la Comunidad de Castilla y León<sup>276</sup> conforme a la Orden núm. EYE/352/2015, de 27 de abril.

En dicho ámbito de actuación se han aprobado subvenciones a la contratación de jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, por entidades sin ánimo de lucro, para la realización de obras y servicios de interés general y social<sup>277</sup> y para la contratación de personal técnico de apoyo a la investigación por las Universidades Públicas de Castilla y León en relación a las investigaciones científicas y tecnológicas.

Siguiendo con las políticas de Garantía Juvenil se han aprobado subvenciones para la Formación Profesional de jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil con compromiso de inserción<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> Orden núm. EYE/867/2014, de 3 de octubre. LCyL 2014\340

<sup>276</sup> Orden núm. EYE/352/2015, de 27 de abril. LCyL 2015\194y Orden núm. EYE/353/2015, de 24 de abril. LCyL 2015\195.

<sup>277</sup> Orden núm. EDU/125/2015, de 19 de febrero. LCyL 2015\83.

<sup>278</sup> Orden núm. EYE/939/2014, de 21 de octubre. LCyL 2014\359

También se han convocado subvenciones dirigidas al fomento del empleo estable por cuenta ajena de los jóvenes incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (Código REAY ECL075)<sup>279</sup>, y de fomento del Autoempleo juvenil (Código Registro de Ayudas: ECL073).

Región de Murcia ha adoptado subvenciones en fomento de la contratación y de las prácticas no laborales para jóvenes beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, así como el programa Mixto Empleo-Formación por Resolución de 18 de mayo 2015. LRM 2015\144 y Resolución de 15 de junio 2015. LEG 2015\4858.

Por último la Comunidad Foral de Navarra<sup>280</sup> ha acordado la resolución 1325/2015, de 23 de junio (LEG 2015\5637), por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de Escuelas Taller de Empleo de Garantía Juvenil dirigidas a jóvenes desempleados menores de 25 años o menores de 30 años si tienen reconocida una discapacidad igual o superior al 33%.

### **La participación local en la gestión del empleo**

Habida cuenta de que se ha producido una descentralización territorial de la política de empleo en el ámbito autonómico, cabe preguntarse si la descentralización ha alcanzado ámbitos inferiores como es el ámbito local.

Desde luego que no es una idea descabellada atendiendo a la tradición histórica, pues en el Siglo XIX y principios del Siglo XX, como ya vimos en la

---

<sup>279</sup> Resolución de 27 de mayo 2015. LCyL 2015\252

<sup>280</sup> Resolución núm. 1484/2015, de 24 de julio. LEG 2015\7082

evolución histórica fueron varios los municipios que de forma particular procedieron a crear bolsas de trabajo y oficinas de colocación en los municipios más relevantes como Madrid o Barcelona.

No ha alcanzado la política de empleo tal descentralización que permitiera poner en manos municipales la gestión de la política de empleo de forma plena, pues el Estado, ni siquiera en su descentralización autonómica, ha renunciado a una parte importante de la política de empleo como son las políticas pasivas, que sigue gestionando el Ente Estatal.

De hecho los municipios solían y suelen asumir los aspectos residuales de la política de empleo, pero la legislación anterior a la vigente Ley de Empleo, ni siquiera reconocían ese esfuerzo de participación complementaria del ámbito local que la actual Ley de Empleo si realiza en el artículo 4 de la misma, así asevera que "Las políticas de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local"

Pero ello ha de hacerlo, según prosigue su redacción de conformidad con el marco regulatorio de la actividad municipal que iniciándose en la cúspide constitucional, pasa por los Estatutos de Autonomía y continua con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Además corresponde a los Servicios Públicos Autonómicos de acuerdo con su redacción, la iniciativa de establecer mecanismos de colaboración con las entidades locales en ejecución de las acciones y medidas de políticas activas de empleo.

Establece también la posibilidad de que las entidades locales participen en los procesos de concertación territorial de las políticas activas de empleo,

mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

Pero más allá del carácter residual que parezca tener la actuación municipal, lo cierto es que su colaboración resulta realmente efectiva en la lucha contra el desempleo habiendo creado casi todos los municipios de cierta importancia agencias de colocación públicas y gratuitas, cuando no servicios más complejos que a la búsqueda de empleo añaden el emprendedurismo.

El Ayuntamiento de Valencia<sup>281</sup> tiene su propia agencia de colocación "La agencia de Colocación Apunt", Barcelona también establece programas de emprendedurismo mediante "Barcelona Treball", uno de los departamentos de su Agencia "Barcelona Activa" donde se ofrece a "orientar y capacitar a las personas a lo largo de su carrera profesional, de acuerdo con los requerimientos del mercado y las empresas, favoreciendo el encuentro cualitativo entre demanda y oferta de trabajo"<sup>282</sup>, además de establecer portales específicos de emprendedurismo y autoempleo; Madrid cuenta con un Organismo Autónomo "Agencia para el Empleo de Madrid"<sup>283</sup> que gestiona políticas activas de empleo de la ciudad entre las que se incluye la colocación; Sevilla<sup>284</sup> también establece programas específicos de empleo y también se establecen Agencias Locales de Colocación en otras ciudades como Santiago de Compostela<sup>285</sup> o Alicante (Impulsa Alicante)<sup>286</sup> por citar algunos de los

---

<sup>281</sup> [www.valencia.es/empleo](http://www.valencia.es/empleo)

<sup>282</sup> <http://www.barcelonactiva.cat/barcelonactiva/es/que-es-barcelona-activa/quienes-somos/index.jsp>

<sup>283</sup> <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuntamiento/Oposiciones-y-Empleo/Agencia-para-el-Empleo-de-Madrid?vgnextfmt=default&vgnextoid=c65815fa10294110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=b16a171c30036010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>

<sup>284</sup> <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/competencias-areas/area-de-bienestar-social-y-empleo/servicio-de-programas-de-empleo/>

<sup>285</sup> <http://axencialocaldecolocacion.org/>

<sup>286</sup> <http://www.impulsalicante.es/buscas-empleo/agencias-colocacion/#.VdoBvZUVhrQ>

cientos de ejemplos de participación local en el empleo en los que se profundiza en otras áreas de este trabajo.

## **2. Las organizaciones intermedias en el ámbito local**

Para el cumplimiento de los objetivos de la política de desarrollo local y de empleo, comprendiendo en ellas los fines y objetivos de crecimiento económico y desarrollo humano, las administraciones locales se enfrentan a modelos de gestión de empleo inadecuados que son a veces excesivamente rígidos y escasamente ágiles, que presentan ausencia de competencias suficientes o pueden resultar ineficaces, es por ello que se plantean las denominadas organizaciones intermedias (de mediación entre las Administraciones Públicas, el mercado, los agentes sociales, la sociedad, las asociaciones no lucrativas..) que plantean distintas soluciones a la problemática del empleo desde el conocimiento local de las fortalezas y debilidades de la economía.

Algunas de estas organizaciones intermedias son:

- Agencias de Desarrollo Local son organizaciones de carácter horizontal que realizan mediación entre Administraciones Públicas, mercado y Sociedad, proporcionando servicios reales o financieros a las iniciativas locales, ayudando a los emprendedores locales, prestando asesoramiento a empresas locales y emprendedores así como realizando funciones complementarias a las anteriores.

Las agencias de desarrollo local contribuyen al impulso de la economía y a la reestructuración productiva de los municipios a los que sirven con especial incidencia en la formación, apoyo y asesoramiento de emprendedores y pequeñas empresas locales.

- Los Viveros de empresas se trata de locales, generalmente facilitados por las Administraciones Públicas Locales, que prestan determinados servicios a aquellos que inician proyectos empresariales con el fin de prestar cierta ayuda en los comienzos del emprendimiento empresarial.

Se establecen precios públicos en el vivero de empresas y su actividad se realiza en estrecha cooperación entre la Administración Local, Las Agencias de Desarrollo Local y el empresariado local.

- Las Boutiques de empresas se establecen bajo la forma de oficinas en forma de red, que prestan servicios a empresas con el fin de apoyar proyectos empresariales, prestando servicios tarifados que van desde asesoramiento en todos los ámbitos (social, fiscal, financiero, jurídico) a la confección de nóminas o boletines de cotización de la seguridad social. Tienen escasa implementación en España.

- Los parques científicos y tecnológicos Un Parque Científico y Tecnológico suelen referirse a la existencia de un proyecto integrado que asociada a un espacio físico se encuentra diseñado para fomentar la formación y el crecimiento de las empresas y organizaciones de alto valor añadido pertenecientes al sector terciario y residentes en dicho parque, manteniendo relaciones formales y operativas con el ámbito universitario, centros de investigación e instituciones de educación superior del ámbito en que se encuadra el área tecnológica o científica aplicada, poseyendo para su gestión un organismo estable que procura la transmisión de información, conocimientos entre los residentes en el parque y el fomento de la innovación.

- Los Centros Europeos de Empresas e Innovación tienen por objetivo la creación de pequeñas empresas por parte de emprendedores. Se establece en ellos una relevante oferta de servicios entre los que se encuentran apoyo en la elaboración del plan de empresa, la selección de proyectos, transferencia tecnológica, formación técnica, asesoramiento jurídico, ayuda



en la búsqueda de recursos financieros..., cuyo objetivo es la reducción en lo posible de las probabilidades, de la empresa emprendedora, de fracasar.

- Los Fondos Capital Semilla son un instrumento que permite participar en el capital de las empresas emprendedoras que puedan contribuir al desarrollo y a la innovación local, constituyéndose como fondos en que participan organismos públicos y privados de todos los ámbitos territoriales, incluyendo entre los organismos privados a entidades financieras, sociedades de capital-riesgo o inversores particulares.

### **3. El Ayuntamiento de Valencia.**

El Artículo 4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de Empleo, en relación con la dimensión local de la política de empleo, concreta que "su diseño y modelo de gestión, deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. De conformidad con la Constitución, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en ejecución de las acciones y medidas de políticas activas, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales".

Sigue citando que las entidades locales podrán "participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico", siendo los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo.

Valencia es una Ciudad que ha destacado por la promoción del empleo, así ya desde 1993 y a través de la Concejalía de Personal, se promocionó el fomento de empleo mediante la creación de la ya desaparecida "Provalencia"

integrada por un cuerpo de Agentes de Desarrollo Local cuyo principal objetivo era la creación de empleo como instrumento necesario para la dinamización económica de la Ciudad.

Más tarde llegaría la actual Agencia de Colocación del Ayuntamiento de Valencia "APUNT", proveniente de la Oficina de promoción de empleo creada en el Ayuntamiento.

"APUNT" es un servicio público y gratuito promovido y gestionado por la Concejalía de Empleo del Ayuntamiento de Valencia que tiene como objetivo la mediación en el mercado de trabajo ayudando a personas desempleadas de Valencia a encontrar un trabajo y a las empresas a encontrar al personal cualificado para subsanar sus necesidades inmediatas.

Su funcionamiento es sencillo, la Agencia de Colocación recibe ofertas de empleo de las empresas y se pone en contacto con las personas desempleadas que están inscritas en su base de datos para cubrir esos puestos de trabajo.

Por tanto el servicio se presta no solo a demandantes de empleo que se hallen en situación de desempleo o que trabajando quieran una mejora laboral, sino también a empresas y empresarios valencianos mediante un completo servicio de apoyo y asesoramiento en gestión de recursos humanos.

Pero no es el único recurso que el Ayuntamiento de Valencia ofrece a sus ciudadanos en la promoción del empleo, así el Ayuntamiento diseña cursos de formación<sup>287</sup> y planes de empleo local desde hace más de veinte años que fácilmente se pueden encontrar en su página web.

Otro ente municipal de suma importancia en la promoción del empleo es "Valencia Emprende", iniciativa de la Concejalía de Innovación y Proyectos

---

<sup>287</sup> Algunos de estos cursos son socorrismo en espacios acuáticos naturales e inglés; inglés y socorrismo en instalaciones acuáticas; mediación comunitaria e inglés; inglés y mediación comunitaria financiados por la Orden 32/2013, de 6 de Septiembre, de la Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo (DOCV núm. 7111, de fecha 16/09/2013).

Emprendedores del Ayuntamiento de Valencia, tiene como objetivo principal fomentar el emprendimiento en Valencia contribuyendo así a incrementar la actividad y el nivel tecnológico de las empresas valencianas.

“Valencia emprende” ofrece información para la creación de empresas, fomenta el autoempleo, realiza actuaciones formativas en materia de emprendimiento, fomenta la creación de viveros de empresas, así como su administración, etc.

Pero su actuación no se limita a ello, así se han convocado ayudas para el fomento del emprendimiento destacando entre ellas:

- Subvención de fomento de iniciativas empresariales en la ciudad de Valencia. Se trata de ayudas convocadas para atender a aquellos emprendedores no incorporados en el rango de edad 'juvenil' previsto en la Estrategia del Estado. El consistorio ha decidido cubrir esta demanda, con el objetivo de apoyar y fomentar la creación de actividad empresarial independiente, con el fin de favorecer la generación de empleo. Publicación oficial: BOP 26 de mayo de 2015 Plazo de solicitud: del 27 de mayo al 18 de junio de 2015.
- Subvención de fomento de la creación de actividad empresarial joven en Valencia con el fin de favorecer la generación de empleo, estableciendo ayudas económicas destinadas tanto a los trámites de constitución como a la inversión inicial. Estas ayudas sirven de impulso a los emprendedores jóvenes valencianos y a los nuevos comercios, consiguiendo generar más riqueza con la creación de nuevos puestos de trabajo. Publicación oficial: BOP 26 de mayo de 2015 Plazo de solicitud: del 27 de mayo al 18 de junio de 2015.
- Ayudas "SEED" VLCemprende 2014 para incentivar y potenciar el desarrollo de proyectos de I+E, es decir, las personas emprendedoras e innovadoras, y la creación de nuevas empresas

innovadoras que aporten al tejido empresarial de la ciudad de Valencia un impacto directo de carácter económico, que den lugar a la generación de empleo cualificado, y tengan efecto tractor sobre otras empresas. El plazo de presentación de solicitudes para optar a estas ayudas finalizó el 30 de septiembre de 2014.

- Ayudas municipales de consolidación empresarial, su objetivo es apoyar la consolidación de la actividad empresarial independiente en la ciudad de Valencia, estableciendo ayudas económicas destinadas a la inversión que permitan mejorar la posición en el mercado o mantener la actividad de autónomos y empresas.
- Ayudas Municipales a la Contratación tienen como objetivo fomentar la contratación y la estabilidad en el empleo, así como favorecer la inserción del colectivo de personas desempleadas residentes en el municipio de Valencia, tanto a jornada completa como a tiempo parcial, estableciendo ayudas económicas destinadas a apoyar su contratación indefinida.

El ayuntamiento asimismo participa anualmente en “El día del Emprendedor”, actividad organizada por la Conselleria de Comercio e Industria de la Generalitat Valenciana donde expone las principales líneas de actuación en materia de emprendimiento.

Valencia por tanto es un buen ejemplo de cómo el ámbito local puede coadyuvar en el objetivo estatal común de lucha contra el desempleo, así partiendo de ninguna competencia en la materia ha desarrollado un catálogo complejo de actuaciones que incluyen emprendimiento, formación, orientación y fomento de la contratación.

Otra de las iniciativas que dependen del Consistorio Valenciano es el “V PACTO PARA EL EMPLEO EN LA CIUDAD DE VALENCIA 2015-2017”

participan es los sucesivos pactos por el empleo que se han celebrado desde 2001 la Confederación Empresarial, Comisiones Obreras del País Valenciano, Unión General de Trabajadores del País Valenciano, (UGT-PV), Unión Sindical Obrera y Comunidad Valenciana (USO-CV). entre otros objetivos tenemos que destacar:

“Reducir las altas tasas de desempleo juvenil es uno de los objetivos prioritarios de este Pacto, para ello, se fomentará la empleabilidad de la población más joven de nuestra ciudad, mejorando su formación, a fin de favorecer su inserción en el mercado laboral”. Se estructurara su actuación en base a seis líneas de actuación, que contribuirán a mejorar la formación y empleabilidad de la población joven, la búsqueda activa de trabajo, la igualdad de género, la inserción laboral de colectivos prioritarios, el estímulo de la cultura emprendedora y del emprendimiento, y transición hacia una sociedad basada en el conocimiento y la innovación.

En el ámbito local de Valencia, cabe destacar las políticas activas llevadas a cabo durante el pasado año por el Ayuntamiento de Valencia, como:

Plan de empleo “Treball Ciutat de València 2015”, Plan de empleo “Treball II Ciutat de València 2015”.

La contratación de 205 personas desempleadas para la ejecución de obras o servicios de interés general y social dentro del plan de empleo conjunto de las administraciones públicas valencianas 2015 en el ayuntamiento de valencia 12-11-2015., La Dipu te Beca 2015., Bases sobre el programa "Mi Primera Experiencia Laboral".

Taller de empleo adaptación de prendas tradicionales y recuperación de patrimonio. – FOTAE. Taller de empleo promoción turística vlc 2015- fotae 2015/22/46. Taller de empleo conservación del bosque de la Devesa Albufera II –FOTAE 2015/24/46.

Producción de Semillas y Plantas en Vivero., Interpretación y Educación Ambiental.

Desarrollo de Aplicaciones con Tecnología web.

Salari Jove I 2015 Ajuntament de València. Salari Jove II 2015 Ajuntament de València.

EMCORP/2015/49/46: EMCORP I 2015 Ajuntament de València.<sup>288</sup>  
EMCORP/2015/305/46: EMCORP II 2015 Ajuntament de València.  
EMCORP/2015/323/46: EMCORP III 2015 Ajuntament de València.

Plan Integral de empleo para desempleados/as mayores de 45 años 2013.  
Formación<sup>289</sup> en operaciones básicas de cocina + FCOO03: 360hrs. AULA 5 Teoría y 3 y 4 Práctica para 10 ALUMNOS (personas en situación o riesgo es exclusión social acreditada por los Servicios Sociales competentes).

Formación en operaciones básicas de restaurante y bar + FCOO03: 300hrs. AULA 5 Teoría y 1 y 2 Práctica para 10 ALUMNOS (personas en situación o riesgo es exclusión social acreditada por los Servicios Sociales competentes).

Por otra parte han sido notorias las actuaciones de las Escuelas Taller y Casa de oficios, ahora reguladas con la Resolución de 3 de marzo de 2016 del Servicio Público de Empleo Estatal<sup>290</sup>, por la que se convocan

---

<sup>288</sup> Orden 43/2014, de 30 de Diciembre, de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo y, Empleo, por la que se convocan las subvenciones destinadas a la contratación de personas desempleadas en el programa de empleo público de interés general y social para la realización de actuaciones en municipios declarados turísticos de la Comunitat Valenciana, para el ejercicio 2015 publicada en el DOCV 10/02/2015, se solicitaron marzo de 2015 10 proyectos EMCORP 2015 AJUNTAMENT DE VALÈNCIA. Por Resoluciones de la Dirección General de Empleo y Formación del SERVEF de fecha 22 de Mayo de 2015, se han concedido al Ayuntamiento de Valencia 3 proyectos:

<sup>289</sup> Orden 42/2014, de 30 de Diciembre, de la Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por la que se determina el Programa de Formación Profesional para el Empleo, y se regula y convoca subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas, durante el ejercicio 2.015. (DOCV nº 7462, de fecha 10 de Febrero de 2015), el Ayuntamiento de Valencia solicitó a través de la Concejalía Empleo, subvención para la realización de 5 acciones formativas, de las cuales han sido resueltas positivamente las que se relacionan a continuación, siendo notificadas a esta entidad con fecha 15 de Octubre de 2015:

<sup>290</sup> Resolución de 3 de marzo de 2016 del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convocan subvenciones para los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, de proyectos en colaboración con órganos de la Administración General del Estado

subvenciones para los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, de proyectos en colaboración con órganos de la Administración General del Estado para el año 2016. Las Escuelas Taller y las Casas de Oficios se configuran como programas mixtos de formación y empleo que tienen como objetivo proporcionar a los En funcionamiento dice el Ayuntamiento tuvo C.O. "SASTRERÍA E INDUMENTARIA TRADICIONAL III" (2.010/2.011) Dirigido a 27 personas con discapacidad durante el 2011, con el objeto de formarles (16 a 24 años) en la especialidad de sastrería tradicional, para mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. También, C.O "Sastrería Tradicional II" (2004-2005) C.O. "La Devesa" (1996-1997) Casa de Oficios "Sastrería de Trajes Tradicionales" (2003-2004).

Entre las Escuelas Taller finalizadas vamos a encontrar , la primera que empezó en 1994 E.T. "Marítimo", desarrollada en un parque público y la que quisieron agredirnos con piedras los vecinos al equipo tanto técnico como político (1994-1996), le siguieron tres fases del Palacio de la Exposición, hasta la total rehabilitación, de 1995 a 1997, de 1997 a 1999 y de 1999 hasta 2001, también entre estas se acometió "Casotes" en dos fases una alquería que se desarrolló su saneamiento y reconstrucción desde 1996 al 1998 y desde 1999 al 2001, le siguieron dos Alquerías, una llamada de Chover y la de Caballero la primera se ejecutó de 1998 a 2000 y la segunda de 1999 hasta el 2001.

Las Escuelas Taller más recientes son:

"Santa Rosa" (2001-2003)., "Antonio Suárez" (2001-2003)., "Alquería de Ricós" (2002-2004) ., "Alquería la Purísima (2002-2004).," Balneario Mar Azul" (2002-2004)., " Antiguo Sanatorio de Santa Rosa" (2003-2005) Alquerías de "Ricos II" (2004-2006)y de la Purísima II"

(2004-2006)., y E.T. " Torres y Templete de la Alameda" (2004-2006) así  
E.T. "Balneario Mar Azul II" (2007-2009).



## **CAPÍTULO QUINTO. LA INTERMEDIACIÓN LABORAL PRIVADA.**

La intermediación debe entenderse como aquel conjunto de actividades realizadas tanto por agentes públicos como privados que presentan como objetivo procurar o facilitar el empleo de una persona.

El artículo 20 de la Ley de Empleo define la intermediación como “conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación”, teniendo por finalidad “proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades”.

El mismo artículo entiende que también constituye intermediación laboral la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial siempre que tal reestructuración hubiera sido acordada con los trabajadores o sus representantes.

Señala asimismo el artículo que “Con independencia del agente que la realice, la intermediación laboral tiene la consideración de un servicio de carácter público.”

Precisamente este es uno de sus principales caracteres, el carácter público, el art 22 LE establece asimismo el principio de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, el principio de transparencia en el funcionamiento de los servicios y el principio de gratuidad.

El artículo 21 LE consagra el carácter público y privado de la actividad de intermediación al establecer que los encargados de llevarla a cabo son: los Servicios Públicos de empleo, las agencias de colocación, y “aquellos otros

servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior”

Nos hemos referido ampliamente a la función de intermediación laboral en el ámbito público correspondiente a los Servicios Públicos de Empleo en cualquiera de sus ámbitos territoriales, por ello nos volcaremos ahora en desarrollar el ámbito privado.

Sin entrar a realizar ninguna clasificación <sup>291</sup> que entendemos prescindible, y habida cuenta que la desregulación que afectaba a estos entes ha sido subsanada<sup>292</sup>, pasamos a analizar en primer lugar el artículo 21 bis de la Ley de Empleo.

Así realiza una definición en primer lugar de las Agencias de Colocación refiriéndose a ellas como “aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de acuerdo con lo establecido en el artículo 20, bien como colaboradores de los Servicios Públicos de Empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con los mismos. Asimismo, podrán desarrollar actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información Profesional, y con la selección de personal”

---

<sup>291</sup> La OIT en el informe para la Conferencia de 1994 señaló hasta 16 clases de agencias dedicadas directa o indirectamente a la intermediación laboral y que se han agrupado tradicionalmente en cinco categorías: Agencias intermediarias de colocación de empleo en el extranjero y agencias de colocación y contratación de extranjeros; Agencias con una relación triangular con otras empresas usuarias y los trabajadores; Agencias prestadoras de servicios en materia de personal; Empresas que a sus servicios tradicionales añaden otros relacionados con la colocación; y aquellas que dedicándose al ámbito de la colocación privada no encuadran en las anteriores.

<sup>292</sup> Introducido por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (derogada DA3ª. Del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)

Asimismo introduce el concepto de Empresas de Recolocación a las que son aquellas que desempeñan la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de reestructuración empresarial siempre que tal reestructuración hubiera sido acordada con los trabajadores o sus representantes.

Establece la posibilidad de considerar a las Agencias, entidades colaboradoras de los servicios públicos de empleo.

Impone a las agencias de colocación la obligación de presentar con carácter previo una declaración responsable (Permitiéndoles operar desde ese momento) ante el Servicio Público de Empleo Autonómico si su actividad se va a desarrollar desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa Comunidad. Si su actividad la va a realizar desde centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos deberá entregarla en el Servicio Público de Empleo Estatal.

Cualquier inexactitud o falsedad que puede encontrarse en la declaración responsable o en la documentación requerida determinará la imposibilidad de continuar con la actividad, sin perjuicio de las responsabilidades penal, civil o administrativa en que se hubiere incurrido.

El artículo establece asimismo una serie de obligaciones específicas para las agencias de colocación:

- El suministro periódico de la información que reglamentariamente se determine y en la forma que se establezca sobre los trabajadores que han sido atendidos y las actividades desarrolladas, sobre las ofertas de empleo y los perfiles profesionales que se correspondan con las ofertas.

- El respeto a la intimidad y a la dignidad del trabajador cumpliendo la legislación de protección de datos.
- Gratuidad del servicio, si bien como se refleja en el artículo 21 bis de la Ley de Empleo y en el RD.1796/2010, de 30 de diciembre por el que se regulan las agencias de colocación, se permiten las Agencias de Colocación con Ánimo de Lucro, matizando en el artículo 5 del mismo que la gratuidad obligatoria es respecto del trabajador
- Instalación de Sistemas electrónico compatibles y de carácter complementario al de los Servicios Públicos de Empleo.
- Cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral y de Seguridad Social.
- Cumplimiento de las normas sobre accesibilidad universal de las personas con discapacidad, velando por la adecuación entre las características de las ofertas laborales y el perfil académico y profesional requerido, evitando la exclusión en el acceso al empleo a las personas con discapacidad.
- Garantizarían del Principio de Igualdad en el acceso al empleo sin discriminación alguna directa o indirecta por razón de origen, raza o etnia, sexo, edad, estado civil, religión o convicciones, opinión política, orientación sexual, afiliación sindical, condición social, lengua dentro del Estado y discapacidad, siempre que los trabajadores se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate.

Las Agencias de Colocación han sido también reguladas por RD.1796/2010 de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación que en su artículo 5 añade a las obligaciones del artículo 21 bis LE, las siguientes:

La de solicitar autorización para la ampliación de su ámbito de actuación; la de no subcontratar con terceros la realización de la actividad de intermediación, salvo que se trate de otras agencias de colocación autorizadas; la de elaborar y ejecutar planes específicos para la colocación de personas desempleadas integrantes de los colectivos prioritarios en coordinación con los Servicios Públicos de Empleo y en el marco de la planificación general que se establezca en el Sistema Nacional de Empleo; sujeción a actuaciones del control e inspección por parte de los servicios públicos y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; hacer constar en el desarrollo de sus actividades la condición de autorizada y número de autorización en todo lugar donde figure su nombre; presentación anual en el primer trimestre de cada ejercicio de una memoria con las actividades desarrolladas de acuerdo a lo dispuesto en la normativa; Llevar una contabilidad para todos los gastos e ingresos derivados de su actividad.

Otra de las figuras clásicas de la intermediación laboral son las Empresas de Trabajo Temporal que vienen reguladas por Ley 14/1994, de 1 de junio. El RDL 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, les permitió actuar como Agencias de Colocación.

La Ley 14/1994 las define como "aquellas cuya actividad fundamental consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados. La contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa solo podrá efectuarse a través de empresas de trabajo temporal debidamente autorizadas en los términos previstos en esta Ley.

Las empresas de trabajo temporal podrán, además, actuar como agencias de colocación cuando cumplan los requisitos establecidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y su normativa de desarrollo. Asimismo, podrán desarrollar actividades de formación para la cualificación

profesional conforme a la normativa específica de aplicación, así como de asesoramiento y consultoría de recursos humanos.”

Es decir establece para estas empresas la capacidad de actuar o no como agencias de colocación permitiéndoles desempeñar la función que les da naturaleza que es la cesión temporal de trabajadores, pero además les permite desempeñar actividades de formación para la cualificación profesional, asesoramiento y consultoría de recursos humanos, con la obligación de que en cada caso tanto a los trabajadores como a las empresas informe en que calidad y condición actúa. (Art 1 de la Ley)

Para actuar como Empresas de Trabajo Temporal requiere autorización administrativa previa, y la justificación de una serie de circunstancias expresadas en la Ley como son la de disponer de una estructura organizativa suficiente que requiere de tener en plantilla al menos a 12 trabajadores fijos por cada 1000 trabajadores contratados en régimen temporal, o 3 fijos al inicio de la actividad<sup>293</sup>, dedicación exclusiva a la actividad sin perjuicio de

---

<sup>293</sup> Art 2.3 Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal: “A efectos de apreciar el cumplimiento del requisito relativo a la estructura organizativa, se valorará la adecuación y suficiencia de los elementos de la empresa para desarrollar la actividad planteada como objeto de la misma, particularmente en lo que se refiere a la selección de los trabajadores, su formación y las restantes obligaciones laborales. Para esta valoración se tendrán en cuenta factores tales como la dimensión y equipamiento de los centros de trabajo; el número, dedicación, cualificación profesional y estabilidad en el empleo de los trabajadores contratados para prestar servicios bajo la dirección de la empresa de trabajo temporal; y el sistema organizativo y los procesos tecnológicos utilizados para la selección y formación de los trabajadores contratados para su puesta a disposición en empresas usuarias.

La empresa de trabajo temporal deberá contar con un número mínimo de doce trabajadores, o el que corresponda proporcionalmente, contratados para prestar servicios bajo su dirección con contratos de duración indefinida, a tiempo completo o parcial, por cada mil trabajadores contratados en el año inmediatamente anterior, computados teniendo en cuenta el número de días totales de puesta a disposición del conjunto de los trabajadores cedidos, dividido por trescientos sesenta y cinco; o, cuando el número de trabajadores cedidos, computados conforme a la regla anterior, fuera superior a cinco mil, al menos sesenta trabajadores.

su facultad de actuar como agencia de colocación o realizar las funciones de formación o consultoría de recursos humanos; estar al corriente de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social; no haber sido sancionada con suspensión de actividad en dos o más ocasiones; la inclusión en su denominación de los términos «empresa de trabajo temporal» o su abreviatura "ETT"; y prestar garantía de las obligaciones salariales, indemnizatorias y con la Seguridad Social que deberá actualizarse anualmente. (Art 2 de la Ley)

La garantía que podrá prestarse mediante deposito, aval o fianza solidaria o mediante póliza de seguros y se pondrá a disposición de la autoridad laboral deberá de tener en el inicio de la actividad una cuantía de veinticinco veces el salario mínimo interprofesional vigente en ese momento, en cómputo anual, cantidad de la que no podrá bajar en ningún momento y que será recalculada en años posteriores fijándose una cuantía igual al diez por ciento de la masa salarial del ejercicio económico inmediato anterior. (Art 3 de la Ley).

La autorización por la autoridad deberá darse previo informe preceptivo y no vinculante de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o por la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Si la autoridad laboral apreciase el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en la Ley podrá de oficio iniciar el procedimiento de extinción de la autorización. (Art 2 de la Ley)

---

Este requisito mínimo deberá mantenerse durante todo el tiempo de actividad de la empresa de trabajo temporal, adaptándolo anualmente a la evolución del número de contratos gestionados."

Sin perjuicio de lo indicado en los párrafos anteriores, para poder iniciar su actividad de puesta a disposición de trabajadores, la empresa deberá contar al menos con tres trabajadores con contrato de duración indefinida, a tiempo completo o parcial, mínimo que deberá mantenerse durante todo el tiempo de actividad.

Asimismo se exige el Registro de la empresa de Trabajo Temporal en un registro especial gestionado por la Autoridad laboral, y determinadas obligaciones de información sobre la contratación efectuada, la masa salarial, cambios de titularidad, apertura y cierre de centros de trabajo y cese de la actividad (art 4 y 5 de la Ley)

La misma Ley regula el Contrato de puesta a disposición que deberá formalizarse por escrito y que es el celebrado entre la empresa de trabajo temporal y la empresa usuaria teniendo por objeto la cesión del trabajador para prestar servicios en la empresa usuaria, y que deberá realizarse bajo las exigencias del art 15 del Estatuto de los Trabajadores<sup>294</sup> para los contratos de duración determinada, o del art 11 del citado Estatuto de los Trabajadores<sup>295</sup> para el contrato de trabajo en prácticas o un contrato para la formación y el aprendizaje (art 6 de la Ley)

Asimismo establece la Ley que si a la finalización del plazo de puesta a disposición el trabajador, este continuara prestando sus servicios en la empresa usuaria, se le considerará vinculado a la misma por un contrato indefinido, siendo nula la cláusula en dicho contrato que prohíba la contratación del trabajador por la empresa usuaria a la finalización del contrato de puesta a disposición (art 7 de la Ley).

La Ley realiza determinadas exclusiones, así determina que no pueden ser objeto de esta cesión las sustituciones de huelguistas de la empresa usuaria, ni para cubrir puestos especialmente peligrosos para seguridad y la

---

<sup>294</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

<sup>295</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)



salud en el trabajo, ni podrán cubrir puestos amortizados por despido colectivo, Extinción por voluntad del trabajador con causa justa, o el despido por causas objetivas excepto en los supuestos de fuerza mayor, o para cesión a otras empresas de trabajo temporal (art 8 de la Ley)

Los trabajadores tendrán derecho durante los períodos de prestación de servicios en la empresas usuaria a que se le apliquen las condiciones esenciales de trabajo y empleo que les corresponderían de haber sido contratados directamente por esta para ocupar el mismo puesto y a la indemnización que corresponda conforme al Estatuto de los Trabajadores por la extinción del contrato laboral por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 49.1 c)<sup>296</sup> ET (art 11 de la Ley).

Además de las obligaciones salariales y con la Seguridad Social, las ETT deberán destinar anualmente el 1 por 100 de la masa salarial a la formación de los trabajadores sin perjuicio de la cotización por Formación Profesional y deberá asegurarse de que los trabajadores poseen la formación teórica y práctica en materia de prevención de riesgos laborales para el puesto que vayan a cubrir. (Art 12 de la Ley).

Como contrapartida a los abusos históricos que este tipo de empresas de intermediación venían infringiendo a los trabajadores la Ley establece como "nula toda cláusula del contrato de trabajo que obligue al trabajador a

---

<sup>296</sup> Art 49.1 c) RDL 1/1995, de 24 de marzo Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores "El contrato de trabajo se extinguirá: Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato. A la finalización del contrato, excepto en los casos del contrato de interinidad y de los contratos formativos, el trabajador tendrá derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar doce días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación."

pagar a la empresa de trabajo temporal cualquier cantidad a título de gasto de selección, formación o contratación” (Art 12 de la Ley).

Para actuar como agencia de colocación deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 21 bis LE ya analizado.

Si bien y pese todos los esfuerzos, lo cierto es que en la lucha entre la colocación institucional ya sea pública o privada y la colocación informal o directa, la segunda gana con amplitud, pues la mayoría de las contrataciones se siguen haciendo de forma directa mediante las ofertas de empleo que se realizan en portales de internet, medios de comunicación o por un cartel en el la puerta del establecimiento comercial.

**PARTE ESPECIAL DE LA POLITICA DE EMPLEO  
JUVENIL**



**TÍTULO CUARTO: ASPECTOS GENERALES DE LA  
POLÍTICA DE EMPLEO, POLITICAS PASIVAS Y  
ACTIVAS DE EMPLEO.**



## **CAPÍTULO PRIMERO. LA FINALIDAD Y DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE EMPLEO.**

El objetivo primordial de toda política de empleo ha de ser la de contribuir con el mismo a sostener y fortalecer un Estado de Bienestar en que los ciudadanos vean garantizadas bajo principios de justicia social sus necesidades vitales básicas.

CABEZA PEREIRO Y CARDONA RUBERT, encuadran las políticas de empleo entre las políticas sociolaborales, considerando que tales políticas, las sociolaborales se han de entender desde su proyección “sobre el trabajo, como realidad compleja y de variadas manifestaciones, y sobre la protección social, entendida como red de atención a las personas que se encuentran en situación de necesidad” e igualmente liga estas políticas a la persecución de un objetivo el trabajo decente, cuando se observan desde la perspectiva de los programas de la organización internacional del trabajo<sup>297</sup>.

El Estado de Bienestar se implanta en Europa tras la segunda guerra mundial si bien su reivindicación era anterior, provenía de las revueltas sociales de finales del siglo XIX <sup>298</sup> y principios del XX ligadas a la reivindicación de mejoras socio-laborales para la población en el marco del auge de las ideas socialistas.

El Manifiesto Comunista redactado por Karl Marx y Friedrich Engels supuso en este sentido un impulso a las exigencias de políticas encaminadas

---

<sup>297</sup> CABEZA PEREIRO Y CARDONA RUBERT, Aproximación a las Políticas Sociolaborales, en *Políticas Sociolaborales*, Primera Edición, Thomson Reuters 2014, págs. 35-37.

<sup>298</sup> Por ejemplo la huelga ocurrida el 1 de mayo 1886 como protesta obrera por el incumplimiento patronal de la Ley Igersoll que fijaba la jornada laboral en 8 horas y a la que siguieron las Revueltas de Haymarket en la Ciudad de Chicago duramente reprimidas que produjeron varios muertos y la condena a muerte de 5 activistas, razón por la que el 1 de mayo se celebra el Día del Trabajo.

a las mejoras de las condiciones sociales, el Manifiesto pretendía la creación de un movimiento obrero europeo, la abolición de la propiedad privada y una creciente igualdad entre las clases sociales.

La mecanización de la economía y la crisis económica mundial de los años 30 hicieron entender la importancia del empleo y la necesidad de alcanzar el pleno empleo como marco de un objetivo de bienestar ciudadano.

Si bien, antes de ello, se planteó el Estado de Bienestar como una necesidad fáctica en la Alemania de Bismark. El Manifiesto de Eisenach, llamado así por ser el nombre del Congreso en que se dio a conocer en 1872, es en realidad el discurso de apertura del Congreso de Schmoller miembro de la Escuela Histórica de la Economía Alemana, quien estaba encargado de inaugurar la reunión y en el que retrató el Estado ideal desde la perspectiva de la corriente socialista reformista alemana de la que también formaba parte Wagner y Brentano.

Schmoller proponía un estado que fuese menos individualista y una revolución en los conceptos básicos del liberalismo y el clasismo social. Criticaba que el Estado fuera únicamente garantía de un derecho a la libertad individual y que considerara a la sociedad tan solo desde un punto de vista comercial como sistema de economía privada satisfactorio de necesidades individuales.

Pedía al Estado elevar las clases bajas mediante la protección de los más débiles entendiendo que el Estado no solo debía proporcionar cuestiones técnicas y materiales a sus ciudadanos sino también procurar su perfeccionamiento moral y ello solo podía hacerse permitiendo a los ciudadanos de estas clases bajas disfrutar de unas condiciones dignas de vida teniendo por cubiertas sus necesidades materiales y vitales.



Todo ello requería de la intervención del Estado en el ámbito empresarial y fabril a través de la Ley, adoptando un seguro proletario de supervisión estatal, velando por las condiciones de trabajo de los proletarios en cuanto a horarios y seguridad se refiere o velando por solucionar la escasez de vivienda entre otras.

Tanto Schmoller como Wagner realizaron sendas aportaciones en cuanto a la creación de modelos teórico políticos de financiación del estado de bienestar, teniendo mayor éxito la de Wagner que habló abiertamente de la función redistributiva del Estado.

El éxito del congreso de Eisenach fue tal que influyó decisivamente en la política social alemana de Bismarck quien entre 1883 y 1889 aprobó de forma consecutiva la Ley del seguro de enfermedad de carácter local y financiada en 2/3 partes por el trabajador y 1/3 parte por el empresario; la Ley de seguro por accidente, que tenía por objeto abonar las pensiones a los inválidos, a las viudas y a los huérfanos, de efecto muy limitado dadas las condiciones impuestas por el empresariado para su financiación; y la Ley del seguro de vejez que financiaba el retiro de los trabajadores a los 70 años, a partes iguales entre empresario y trabajador y con contribución del Estado.

Pero la Política Social Alemana de Bismarck no fue un hecho aislado en 1911, Reino Unido aprobaba la National Insurance Act que cubría a los trabajadores frente a enfermedad, incapacidad, maternidad y desempleo, y en 1918 aprobaba el subsidio de paro.

Keynes elaboró una teoría económica plenamente orientada a la Consecución del estado de Bienestar influenciada por el utilitarismo de Burke quien consideraba que la búsqueda de los bienes éticos por los miembros de la comunidad ha de realizarse en "tranquilidad física, comodidad material y libertad intelectual".

Keynes destaca el fracaso del liberalismo capitalista no intervencionista que abandona la política económica a la iniciativa privada, a una inversión burguesa destruida en el periodo de entreguerras y con una economía destrozada tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo Keynes se esfuerza en desligarse de un Socialismo radical y critica con dureza el conservadurismo irreflexivo.

Propone pues una política netamente intervencionista que permita mantener el sistema económico, sin embargo nuestro interés en Keynes se centra en su defensa del Pleno empleo, así formula el termino en su obra "Teoría general del empleo, del interés y el dinero" donde llega a pronunciar una máxima de su pensamiento económico: *"Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza."*<sup>299</sup>

Keynes abogaba tanto por la realización de políticas activas como pasivas de empleo abogando por una inversión estatal que produjese un incremento del consumo que a la vez provocase un incremento de los empleos.

A Beveridge le son atribuidos los postulados del Estado de Bienestar esto es la obligatoriedad de asegurar los principales riesgos del trabajador (enfermedad, incapacidad, maternidad, desempleo...) mediante un sistema contributivo; la necesidad de cubrir dichas situaciones de riesgo por quienes no está cubiertos por el seguro obligatorio mediante la protección pública; el Seguro Voluntario para cubrir las adiciones a las provisiones básicas; asignaciones por hijos no contributivas para casos de riesgo de pérdida de desempleo paterna y en casos de familia numerosas; un sistema integral de

---

<sup>299</sup> KEYNES, J.M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*; Tr. E. Hornedo, México, Fondo de Cultura Económica, 1970 2ª, p. 328.

salud y rehabilitación de régimen contributivo; y el Mantenimiento del empleo.

Estos presupuestos incluidos en su primer informe ya incluyen la importancia del empleo, considera que el desempleo prolongado excluyendo el cíclico y temporal, termina por desmoralizar al trabajador tornándolo en ocioso e indolente. El trabajo ofrece por el contrario, sentimientos de utilidad personal.

No muestra en este primer informe optimismo en alcanzar el pleno empleo, pero si en lograr la abolición del desempleo masivo y prolongado.

En un segundo informe, Beveridge abordará el pleno empleo como asunto principal y lo hará con enunciados elocuentes como el siguiente: *"La seguridad en el ingreso, que es todo lo que puede ser dado por el seguro social, es una provisión tan inadecuada para la felicidad humana que ponerla como la única base, como la medida principal para la reconstrucción, no parece que merezca la pena. Debería ser acompañada por una declarada determinación de utilizar los poderes del Estado, hasta el límite que fuera preciso, para asegurar para todos, no ciertamente una absoluta continuidad en el trabajo, sino una razonable posibilidad de empleo productivo."*<sup>300</sup>

Si bien Beveridge, trata de clarificar desde un principio sus pretensiones, pues el pleno empleo no ha de entenderse en el sentido de ausencia absoluta de desempleo, lo que se entiende de forma racional como imposible, sino que el desempleo se reduzca a cortos intervalos de tiempo y con expectativa inmediata de un nuevo empleo, entendiendo que para alcanzar esa situación deberían existir más puestos vacantes que personas desempleadas.

---

<sup>300</sup> BEVERIDGE, W., Seguro Social y Servicios Afines; pág. 275.

Alude para su consecución a mecanismos de planificación económica e intervención estatal con influencias claras de la teoría económica keynesiana.

La consecución del pleno empleo como postulado del Estado de Bienestar se situará de forma inmediata como elemento indispensable de las declaraciones internacionales de derechos bajo la forma de derecho al trabajo<sup>301</sup>, pero el Convenio 122 de la OIT, será el primero en plasmar una definición legal del Pleno empleo: *"artículo 1. 1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.*

*2. La política indicada deberá tender a garantizar:*

- (a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;*
- (b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;*

*(c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.*

---

<sup>301</sup> Art23 Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948, Art 6 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1966, Art1 Carta Social Europea 1961.

*3. La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.”*

Esta importancia internacional del pleno empleo influirá en su constitucionalización como Principio rector de la política social y económica en el artículo 40.1 de la CE *“Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.”*

Transitando hacia una definición de Política de empleo podemos citar algunas definiciones doctrinales en primer lugar la de MARTÍN VALVERDE “se define por sus fines u objetivos, comprendiendo todas las medidas de los poderes públicos encaminadas a la consecución del pleno empleo y del mejor empleo de la población activa” o la de SARAGOSSA I SARAGOSSA que la define como “las acciones de los poderes públicos que tienen como meta la satisfacción de determinados objetivos cuantitativos y cualitativos sobre ocupación de los ciudadanos”<sup>302</sup>

La propia OIT también incluye su propia definición de política de empleo en el ya citado Convenio 122 de 1964 como “la utilización coordinada y unitaria de todos los instrumentos y medidas políticas, fiscales, crediticias, laborales, asistenciales y de previsión social, que incidan de alguna manera en el gobierno del mercado de trabajo, por los órganos e instituciones.... en colaboración con los sujetos y agentes sociales protagonistas de acuerdo con los objetivos de la programación económica y social”.

---

<sup>302</sup> Definiciones extraídas de SARAGOSSA I SARAGOSSA, Vicent. Derecho del Empleo. 1ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pág. 49.

No es un concepto pues, huérfano de definiciones, análisis y estudio, por ello nos remitimos a ellas, lo novedoso aquí es hacer encajar una definición genérica de políticas de empleo, con una aplicación específica a la problemática juvenil fundándonos en un concepto de empleo juvenil ya desarrollado en anteriores capítulos.

Por tanto habremos de definirla como la utilización coordinada y unitaria de todos aquellos instrumentos y medidas políticas, fiscales, crediticias, laborales, asistenciales y de previsión social, con el fin de lograr finalizar con el paro prolongado de los que tienen 16 años o más y menos de 35 con colaboración con los sujetos y agentes sociales.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.**

La primera de las clasificaciones de las políticas de empleo proviene de la doctrina económica clásica y se refiere a la diferenciación entre políticas activas y pasivas de empleo.

Las políticas pasivas de empleo se han referido tradicionalmente al pago de ayudas y subsidios a quien efectivamente no trabaja, se trata de políticas que promueven el abstencionismo constriñendo la masa de población potencialmente desocupada, se dirigen al control del volumen de la mano de obra tratando de disminuir la tasa de actividad de la población activa.

Entre las políticas pasivas se encuentran las encaminadas a la regulación del trabajo desempeñado por extranjeros con carácter restrictivo; la barrera de entrada al mercado laboral constituida por la edad mediante el incremento de la edad mínima de escolaridad; el ya desaparecido servicio militar y la prestación social sustitutoria; y la aplicación de medidas de prejubilación.

Las políticas activas tienen distinto objeto pues se dirigen no a constreñir la población activa sino a fomentar la creación de empleo mediante la inversión en sectores productivos que permita el incremento de la demanda en el mercado de trabajo y la reestructuración de la oferta, y en favorecer la transparencia en el mercado laboral (que como vimos en el capítulo primero es muy limitada) a través de Oficinas de empleo.

En definitiva las políticas activas se dirigen a favorecer la adaptación de la mano de obra mediante la Formación Profesional, a fomentar la creación y utilización de nuevas oportunidades de empleo, a tratar de preservar los empleos que existen en la actualidad y a esa mejora aludida de la transparencia mediante una mejor información.

Así pues esta necesidad de información se articula en parte a través de los servicios de intermediación o colocación laboral que el artículo 20 de la Ley 56/2003 define:

“La intermediación laboral es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.”

Las reformas laborales en estos servicios se han dirigido a ampliar el acceso a los mismos a las agencias de carácter privado.

Por otra parte en las políticas pasivas de empleo destacan las de protección por desempleo y en concreto el subsidio por desempleo y las ayudas a parados de carácter estatal.

Menos celebridad han tenido las medidas de distribución del trabajo que parten de la idea de que la distribución del tiempo de trabajo entre más trabajadores permite reducir el desempleo, siendo un elemento que ha sido utilizado en los últimos años de crisis económica con especial incidencia en la negociación social del despido colectivo con medidas de reparto de trabajo.

Si bien es un elemento arraigado en las negociaciones colectivas que trata con ella no solo de fomentar la creación de empleo o evitar el despido, sino también de mejorar factores como el bienestar o la formación de los trabajadores, así se ha adoptado políticas de prohibición o reducción de horas extraordinarias o de revalorización de las mismas, la reducción de la jornada laboral en determinados sectores, la incentivación de los permisos de formación, las excedencias, el incremento de las vacaciones etc...



Algunas de estas medidas han sido en estas crisis, mermadas en aras de un incremento de la productividad en las empresas lo que ha hecho a muchos trabajadores perder derechos en aras del mantenimiento del puesto de trabajo.

Las Medidas de fomento de empleo, SARAGOSSA I SARAGOSSA las define como “conjunto de medidas de los poderes públicos que tienen el propósito de incentivar o estimular la generación, el mantenimiento del empleo por parte de la iniciativa económica privada, excluyendo la creación directa por los poderes públicos”<sup>303</sup>, aunque tal consideración colisiona con la consideración de las políticas de fomento intervencionistas que realiza el mismo autor.

En efecto SARAGOSSA clasifica las medidas de fomento<sup>304</sup> de empleo en abstencionistas o intervencionistas, mientras que las primeras suponen la abstención de la administración pública al menos en el plano de la intervención física, aunque si con intervención legislativa o normativa que fomente la creación de empleo como pudiera ser por ejemplo la reforma del Estatuto de los Trabajadores<sup>305</sup> con la creación de contratos que favorezcan la contratación o las aportaciones a la Seguridad Social de los empresarios; la segunda implica una intervención directa de la administración pública para crear empleo y aquí puede darse desde la creación de empleo público no productivo tanto en régimen funcionarial como laboral, la creación de empleo productivo a través de la intervención en sectores estratégicos de carácter industrial, energético o de servicios, puede también fomentar la creación de

---

<sup>303</sup> SARAGOSSA I SARAGOSSA, Vicent. Derecho del Empleo. 1ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pág. 55.

<sup>304</sup> SARAGOSSA I SARAGOSSA, Vicent. Derecho del Empleo. 1ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pág. 55.

<sup>305</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

empleo mediante ayudas y subvenciones directas, bonificaciones a la seguridad social y desgravaciones fiscales a sectores económicos determinados de necesaria reactivación económica para el mantenimiento del empleo en el sector como pudiera ser las medidas incentivadas de reestructuración industrial, también mediante el fomento del autoempleo y el emprendedurismo.

SARAGOSSA realiza una segunda clasificación<sup>306</sup> en medidas laborales y no laborales, las primeras aglutinarían el núcleo de las políticas de fomento del empleo y las restantes que el autor sitúa en la periferia serían no laborales.

Así las laborales se clasificarían a su vez en medidas vinculadas a la contratación laboral, a la negociación colectiva y a la flexibilidad laboral.

Entre las medidas laborales de contratación laboral encontraríamos la contratación temporal la cual ha demostrado de forma clara su ineficacia como ya hemos expuesto en el capítulo primero pues producen una precarización del trabajo provocada por un uso abusivo de la misma que provoca la sustitución sistemática de los contratos fijos por temporales, la diversificación contractual o el denominado contrato a la carta que ha resultado contraproducente en su aplicación y que ha sido una de las principales fijaciones de reforma de los economistas que han reclamado una simplificación contractual<sup>307</sup>, la incentivación de los contratos indefinidos recomendable pero fuertemente contestada por la fuerza patronal en esta época de crisis económica y por tanto sin consenso social suficiente para su

---

<sup>306</sup> SARAGOSSA I SARAGOSSA, Vicent. Derecho del Empleo. 1ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pág. 56.

<sup>307</sup> Redacción EUROPA PRESS, *"Los 100 economistas' apuestan por el contrato 'único' y por mejores prestaciones de paro, pero más cortas"* (En línea) Eldiario.es 20 junio 2013.

aplicación, y las contrataciones subvencionadas para determinados colectivos como los mayores de 45 años de eficacia limitada.

Las medidas relacionadas con la negociación colectiva muy infrecuentes, implican desde pactos de empleo que plantea problemas de inexigibilidad judicial, hasta planteamientos de exclusiones preferencias o reservas en materia de contratación.

Por su parte las medidas no laborales constituyen esas periferias de las que hablábamos y que se suelen estructurar en tres: las destinadas al mercado ordinario desde la perspectiva de la rentabilidad empresarial, las destinadas al mercado ordinario pero desde una lógica no exclusiva de rentabilidad empresarial y las destinadas a empleos de escasa rentabilidad económica pero con alta rentabilidad social.

Las medidas no laborales siempre se han observado desde una perspectiva complementaria a las laborales, así se han considerado como tales medidas de carácter externo pero de influencia en el mercado de trabajo como las relativas a la fiscalidad, las que implicaban simplificación de trámites administrativos o eliminación de trabas administrativas como por ejemplo las ventanillas únicas o la interconexión de registros públicos.

También se engloban entre estas medidas la promoción del cooperativismo y de la economía social, las medidas de rendimientos de las fincas rusticas, las medidas de desarrollo rural, las medidas de desarrollo local, la promoción de carácter local de empresas que aseguran un fuerte impacto social o el fomento del empleo autónomo entre muchas otras.



## **CAPÍTULO TERCERO. POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO Y JUVENTUD.**

Como ya hemos definido, las políticas pasivas de empleo se dirigen principalmente a abonar ayudas o subsidios para quienes no teniendo empleo son idóneos para desenvolverse activamente en el mercado de trabajo pero también como dijimos se trata de políticas que promueven el abstencionismo haciendo más pequeña la masa de población potencialmente desocupada, y tratando de controlar el volumen de la mano de obra para así disminuir la tasa de actividad de la población activa.

Las políticas pasivas más relevantes, al menos en términos cuantitativos siempre han sido, el subsidio por desempleo y las prestaciones de incentivación a la prejubilación, pero tratándose de un trabajo dirigido a tratar el empleo juvenil no parece muy acertado tratar el segundo aspecto. Asimismo se mencionaban allí barreras de entrada referidas a la edad que se han tratado en el capítulo primero, las referidas a la nacionalidad que se tratan dentro del capítulo sexto, y alguna reflexión haremos respecto del caduco servicio militar y la prestación social sustitutoria, pero nuestros esfuerzos han de ir destinados a tratar brevemente la prestación por desempleo.

### **1. Prestación por desempleo como política pasiva, concepto y justificación.**

La prestación por desempleo es una política pasiva de empleo, supone una renta de subsistencia que se da al parado una vez ha perdido su trabajo por razones de justicia social y de utilidad económica.

En efecto la renta actúa de estabilizador en situaciones de crisis económica impidiendo una caída brusca de la demanda interna, ante el desplome del gasto de las familias, pues de otro modo se produciría tal caída en la demanda interna que agudizaría la crisis económica alargando la recuperación.

También supone una garantía para el empleador y un arma de defensa para sus representantes en el marco de la negociación colectiva, pues en efecto sindicatos y patronal negocian, sabiendo que si estos recurren al despido masivo como amenaza a sus exigencias, los trabajadores disponen de una renta de reserva que le permita subsistir.

Esta garantía permite al trabajador seleccionar aquel trabajo cuyas condiciones mejor le convengan sin la necesidad de aceptar cualquiera y además le permite adquirir nueva formación durante el tiempo de desempleo que mejore su posición de oferta en el mercado de trabajo, dado que es una renta que se prolonga en el tiempo, con lo que refuerza la fortaleza de la oferta de empleo equilibrando las posiciones en el mercado de trabajo.

Sin embargo la prestación por desempleo se enfrenta a dos problemas fundamentales, su financiación y su efecto desincentivador de la búsqueda activa de empleo.

En efecto, en el modelo económico ideal, la prestación por desempleo se dirigiría a un grupo de personas pequeño, pues nos encontraríamos en una situación de pleno empleo o en el que el desempleo sería cíclico o estacional. Sin embargo un sistema de prestaciones por desempleo donde se alcanzan tasas del 25% y el desempleo es estructural obligando al Estado a destinar una parte muy importante de sus presupuestos al pago de las prestaciones implica problemas de financiación graves pues tanto el aspecto cuantitativo como la duración suponen una grave incertidumbre sobre la sostenibilidad del sistema público de prestaciones por desempleo.

Pero además, es cierto que la seguridad que ofrece la renta de la prestación produce un cierto aletargamiento del trabajador que tarda en buscar empleo hasta que la prestación se agote.

Así lo entienden Katz y Meyer quienes plantearon y probaron que la incorporación al mercado de trabajo aumenta a medida que se aproxima el final del periodo de prestación<sup>308</sup>, lo que incita a proponer periodos cortos de prestación.

Por último se ha apuntado la idea de que la seguridad de la prestación por desempleo incita al trabajador al fraude y por tanto al desarrollo de la economía sumergida.

La prestación por desempleo o mejor dicho las prestaciones por desempleo, pueden tener carácter contributivo o asistencial.

Las prestaciones contributivas parecen responder a la lógica del seguro y probablemente constituye la idea más primitiva de prestación por desempleo, el "seguro por desempleo". Así el trabajador pagaría una prima durante todo su tiempo de trabajo que termina por consolidarse cuando se produce la eventualidad del despido. Evidentemente la prestación ha de estar relacionada tanto cuantitativamente como respecto de la duración con el periodo en que se han abonado las primas, es decir se ha cotizado. Concluyendo quien más haya cotizado y durante más tiempo recibirá más prestación, sin embargo existen diferencias sustanciales entre un seguro y la prestación contributiva:

No se produce un cálculo del riesgo de caer en desempleo sino que la prima es fija para todo trabajador y corresponde a un porcentaje sobre el salario del trabajador sea cual sea la cuantía que perciba.

---

<sup>308</sup> Santos M. Ruesga. Economía del trabajo y política laboral. Ediciones Pirámide 2ª Edición 2014 pagina 217.

Tampoco existe una capitalización de lo que se paga sino que existe una caja única donde a la vez que se ingresan las primas o contribuciones se abonan las prestaciones cuando sucede la eventualidad del desempleo.<sup>309</sup>

Las prestaciones de carácter asistencial por su parte se desvinculan completamente de la idea de seguro, en efecto ni influye la cuantía ni la duración del trabajo previo, tan solo se exige que el trabajador haya efectivamente trabajado y haya sido despedido determinándose la cuantía o el derecho mismo a la prestación por las características socioeconómicas del individuo.

La mayoría de Estados realizan una combinación de ambas prestaciones, si bien Estados Unidos e Italia tan solo presentan prestaciones de carácter contributivo. Reino Unido, Bélgica, Dinamarca y Países Bajos suelen también aplicar la modalidad contributiva pero combinada con salarios mínimos garantizados sustanciales que suelen encuadrarse más en el marco de las prestaciones asistenciales. Alemania, España, Francia, Grecia, Irlanda y Portugal suelen tener modelos de combinación de ambas modalidades.

## **2. El carácter social de la prestación por desempleo.**

No obstante, no debemos olvidar, que una de las principales finalidades de la prestación por desempleo es su carácter social como sostén del trabajador frente al infortunio que le permite no caer en la pobreza en tanto encuentra nuevo empleo.

En este sentido algunos autores<sup>310</sup> se han atrevido a realizar una jerarquización del trabajador en función de su situación. Así distinguen entre

---

<sup>309</sup> Excluyendo el caso estadounidense en que si existe una capitalización de las contribuciones en el que se individualizan los ingresos y gastos de cada uno de los asalariados.

<sup>310</sup> SARAGOSSA I SARAGOSSA, JOSEP VICENT, *Derecho del Empleo*. Valencia: Tirant Lo Blanch Año 2004.



los empleados con contrato de trabajo estable y por tiempo indefinido como primer escalón, los trabajadores afectados por empleo precario como segundo escalón, los desempleados con derecho a una prestación contributiva como tercer escalón, los desempleados con derecho a prestación meramente asistencial como cuarto escalón, los desempleados que han de recurrir a servicios sociales al no tener derecho a prestación alguna como quinto escalón y por último quienes no teniendo derecho a ninguna prestación no reciben ayuda de servicios sociales y han de recurrir a vías privadas de solidaridad social último escalón en que en principio siempre se ha encuadrado la inmigración irregular y al que con frecuencia recurren ahora los trabajadores desempleados españoles.

Tal clasificación refuerza la importancia de sostenimiento social de una importante parte de la población a cargo de las prestaciones contributivas y asistenciales que hace necesario velar por la sostenibilidad del sistema y por la mejora de su eficiencia.

### **3. El desempleo, marco jurídico y regulación.**

España combina el Régimen contributivo y el asistencial. A la contributiva suele denominarse prestación por desempleo mientras que a la asistencial se le denomina subsidio.

Se regulan principalmente por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, antes RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y RD.1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

La Ley General de la Seguridad Social define la prestación en el artículo 203 como "*protección de la contingencia de desempleo en que se encuentren*

*quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo o vean reducida su jornada ordinaria de trabajo”.*

En efecto la prestación cubre dos eventualidades o el desempleo del trabajador de carácter total cuando se produzca el cese, con carácter temporal o definitivo en la actividad que venía desarrollando y sea privado de su salario; y el desempleo de carácter parcial que se dará cuando el trabajador vea reducida temporalmente su jornada diaria ordinaria de trabajo, entre un mínimo de un 10 y un máximo de un 70 por ciento, siempre que el salario sea objeto de análoga reducción, incluyéndose en dichas condiciones la establecida al amparo del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores<sup>311</sup> (Que regula la suspensión del contrato o reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor).

En este sentido y de acuerdo al art 203.2 LGSS<sup>312</sup> el desempleo total comprende *“el cese total del trabajador en la actividad por días completos, continuados o alternos, durante, al menos, una jornada ordinaria de trabajo, en virtud de suspensión temporal de contrato o reducción temporal de jornada, ordenados al amparo de lo establecido en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores”.*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 205 LGSS<sup>313</sup> están comprendidos siempre que tengan previsto cotizar por esta contingencia, los trabajadores por cuenta ajena, los funcionarios, los trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social (con sus

---

<sup>311</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

<sup>312</sup> Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por el RDL 1/1994, de 20 de junio, ahora Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

<sup>313</sup> Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por el RDL 1/1994, de 20 de junio, ahora Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

peculiaridades específicas), los liberados de prisión, los miembros de las corporaciones locales y los miembros de las Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, Cabildos Insulares Canarios y Consejos Insulares Baleares, los cargos representativos de los Sindicatos que ejerzan funciones sindicales de dirección (siempre que todos ellos desempeñen los indicados cargos con dedicación exclusiva o parcial y percibiendo una retribución), los altos cargos de las Administraciones Públicas con dedicación exclusiva siempre que no tengan derecho a percibir retribuciones, indemnizaciones o cualquier otro tipo de prestación compensatoria como consecuencia de su cese.

La Ley General de la Seguridad Social confirma la clasificación clásica de la prestación en contributiva y asistencial en el artículo 204 LGSS<sup>314</sup> y atribuye a ambas carácter público y obligatorio.

#### **4. Prestación contributiva de desempleo.**

Así establece en el artículo 204. 2 que *"El nivel contributivo tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de la jornada."*

En su vertiente contributiva la prestación incluye propiamente la prestación por desempleo total o parcial, el abono de la aportación de la empresa correspondiente a las cotizaciones a la Seguridad Social durante la percepción de las prestaciones por desempleo (salvo en el caso de supuestos

---

<sup>314</sup> Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por el RDL 1/1994, de 20 de junio, ahora Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

de reducción de jornada o suspensión del contrato), y el complemento de la aportación del trabajador. (Art 206 LGSS)<sup>315</sup>.

Los requisitos para la percepción de la administración se establecen en el art 207 LGSS<sup>316</sup> y son la afiliación a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada al alta en los casos que reglamentariamente se determinen; tener cubierto el período mínimo de cotización dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar; situación legal de desempleo y a su vez acreditar la disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad<sup>317</sup> ; no haber cumplido la edad para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación (salvo no tener suficientes periodo de cotización o en caso de supuestos de suspensión de relaciones laborales o reducción de jornada autorizados por

---

<sup>315</sup> Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por el RDL 1/1994, de 20 de junio, ahora Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

<sup>316</sup> Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por el RDL 1/1994, de 20 de junio, ahora Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

<sup>317</sup> "Art 231.2. A los efectos previstos en este título, se entenderá por compromiso de actividad el que adquiera el solicitante o beneficiario de las prestaciones de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional para incrementar su ocupabilidad, así como de cumplir las restantes obligaciones previstas en este Artículo .

El Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos requerirán a los beneficiarios de prestaciones por desempleo para que acrediten ante ellos, en la forma que determinen en el marco de la colaboración mutua, la realización de actuaciones dirigidas a su reinserción laboral o a la mejora de su ocupabilidad. La no acreditación tendrá la consideración de incumplimiento del compromiso de actividad.

Para la aplicación de lo establecido en los párrafos anteriores el Servicio Público de Empleo competente tendrá en cuenta la condición de víctima de violencia de género, a efectos de atemperar, en caso necesario, el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del compromiso suscrito" RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, Ley 56/2003., ahora Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE.261 DE 31-10-2015.

resolución administrativa); y la inscripción como demandante de empleo en el servicio público de empleo que corresponda.

El artículo 209 LGSS, señala que las personas que cumplan con los requisitos requeridos habrán de solicitar a la Entidad Gestora competente, es decir el Servicio Público de Empleo, el reconocimiento de su derecho a la prestación cuyo nacimiento se determina a partir de que se produzca la situación legal de desempleo (sin que la impugnación del despido impida la percepción de la prestación), solicitándolo en los 15 días siguientes a la misma (si se realizase con posterioridad y se reconociere el derecho percibirán la prestación a partir de la fecha de la solicitud perdiendo los días que medien entre la fecha en que se produzca la situación legal de desempleo y la fecha efectiva de la solicitud).

Igualmente, como también lo exige el artículo 207 LGSS, es requisito que deberá ir acompañado a la solicitud, la inscripción como demandante de empleo (cuyo incumplimiento determina la suspensión de la prestación y que deberá mantenerse durante toda la duración de la prestación) y la suscripción del compromiso de actividad.

## **5. Duración y cuantía de la prestación contributiva por desempleo**

La Ley General de la Seguridad Social establece la duración de la prestación en función del número de días cotizados en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo. Estableciéndose un mínimo de 120 días de prestación y un máximo de 720, siempre que al menos se hubieran cotizado 360 días.

La Ley establece un cuadro explicativo que se reproduce por su utilidad:

Período de cotización (en días)	Período de prestación (en días)
Desde 360 hasta 539	120
Desde 540 hasta 719	180
Desde 720 hasta 899	240
Desde 900 hasta 1.079	300
Desde 1.080 hasta 1.259	360
Desde 1.260 hasta 1.439	420
Desde 1.440 hasta 1.619	480
Desde 1.620 hasta 1.799	540
Desde 1.800 hasta 1.979	600
Desde 1.980 hasta 2.159	660
Desde 2.160	720

En caso de que se produjera la extinción por realizar el titular de la prestación un trabajo de doce meses o más, se podrá optar si se le reconoce una nueva prestación, o bien entre reabrir la prestación inicial por el periodo que restaba y con las condiciones de esta o bien percibir la prestación generada por las nuevas cotizaciones efectuadas.

Si bien en caso de elegir la prestación anterior perderá las cotizaciones efectuadas con el nuevo trabajo pues no podrán computarse para el

reconocimiento de un derecho posterior tanto de nivel contributivo como asistencial.

En el caso de desempleo parcial la consunción de prestaciones generadas se producirá por horas y no por días.

El cálculo de la cuantía se determina por el promedio de la base por la que se haya cotizado durante los últimos 180 días trabajados, con exclusión de las horas extraordinarias, aplicando la percepción del 70% durante los ciento ochenta primeros días y la percepción del 50% a continuación. Con un límite de percepción máximo del 175% del IPREM<sup>318</sup> (a excepción de aquellos casos en que el trabajador tenga uno o más hijos a su cargo que se elevará según los casos al 200% o 225% del IPREM), y un límite de percepción mínimo del 107% o 80% del IPREM dependiendo de que el perceptor tenga o no hijos a su cargo.

Establece a este respecto el art 211 de la LGSS que "A los efectos de lo previsto... se tendrá en cuenta el indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en el momento del nacimiento del derecho, incrementado en una sexta parte".

La prestación de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 213 LGSS se extinguirá por agotamiento, por sanción (de acuerdo a lo previsto en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social), por la realización de un trabajo por cuenta ajena de duración igual o superior a doce meses, por el cumplimiento de la edad de jubilación, por tener derecho a la pensión de invalidez permanente en los grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, incapacidad permanente absoluta para todo trabajo o gran invalidez, por establecer residencia o estancia en el extranjero y por renuncia voluntaria al derecho.

---

<sup>318</sup> indicador público de rentas de efectos múltiples

## **6. Prestación asistencial de desempleo**

El nivel asistencial se establece como complementario del retributivo y garantiza la protección de aquellos trabajadores desempleados que se encuentren en determinadas circunstancias (Art 204.3 LGSS).

El art 215 LGSS fija las condiciones para su percepción en atención a las cualidades que han de reunir los beneficiarios, así en primer lugar establece que ha de ser parados inscritos como demandantes de empleo al menos durante el plazo de un mes y que no hubieran rechazado oferta de empleo adecuada ni se hayan negado a participar injustificadamente en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales que carezcan de rentas de cualquier naturaleza que sean superiores en cómputo mensual al 75% del SMI <sup>319</sup> excluyendo la parte proporcional de dos pagas extraordinarias y además incurran en alguno de los siguientes supuestos:

El agotamiento de la prestación por desempleo cuando se detenten responsabilidades familiares; o bien que habiendo agotado la prestación por desempleo y no detentando responsabilidades familiares se posea edad superior a 45 años de edad en la fecha del agotamiento; o bien el español que habiendo trabajado al menos doce meses en los últimos seis años en países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, o con los que no exista convenio sobre protección por desempleo retornen a España y no tengan derecho a la prestación por desempleo; o bien los liberados de prisión (o los menores respecto de los centros de internamiento, por la comisión de hechos tipificados como delito, si al salir tuvieran a menos 16 años; y los que habiendo concluido tratamiento de deshabituación de su drogodependencia hayan visto remitida su pena privativa de libertad en aplicación de lo previsto en el artículo 87 del Código Penal) que hubieran pasado en ella más de 6 meses y que al salir no tuvieran derecho a la prestación por desempleo; los que como consecuencia de un expediente de revisión por mejoría en

---

<sup>319</sup> Salario mínimo interprofesional



situaciones de invalidez en los grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, incapacidad permanente absoluta para todo trabajo o gran invalidez, hubieran sido declarados plenamente capaces o inválidos en el grado de incapacidad permanente parcial para la profesión habitual.

También tienen derecho a la percepción aquellos parados no tengan derecho a la prestación contributiva, por no haber cubierto el período mínimo de cotización que inscritos como demandantes de empleo no hubieran rechazado oferta de empleo adecuada ni se hayan negado a participar injustificadamente en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales que carezcan de rentas de cualquier naturaleza que sean superiores en cómputo mensual al 75% del SMI excluyendo la parte proporcional de dos pagas extraordinarias siempre que hubieran cotizado tres meses o más y tengan responsabilidades familiares o hubieran cotizado seis meses o más sino las tienen.

Asimismo tendrán derecho al subsidio los trabajadores mayores de 55 años que aun sin detentar cargas familiares, se hubieran encontrado algunos de los supuestos establecidos anteriormente y hubieran cotizado por desempleo durante al menos seis años a lo largo de toda su vida laboral y pudieren reunir todos los requisitos necesarios, a excepción de la edad para acceder a una pensión contributiva por jubilación.

Nos encontramos pues en supuestos todos ellos que responden a una idea de justicia social, no al aspecto contributivo de la prestación, en aquellos supuestos en que resulta necesaria una ayuda para evitar situaciones de pobreza extrema personal y familiar o bien subsanar la injusticia de la aplicación extrema de las condiciones de la prestación contributiva cuando se poseen las condiciones sustanciales para ser beneficiario de la misma.

## **7. Duración y cuantía de la prestación asistencial por desempleo**

Vienen determinada en los artículos s 216 y 217 LGSS. La duración del subsidio como regla general es de seis meses prorrogables hasta un máximo de 18 meses si bien se establecen ciertas excepciones que amplían la fecha de la prestación para mayores de 45 años que tengan responsabilidades familiares en atención a la duración del derecho de la prestación contributiva agotada que hubieran tenido (si bien los mayores de 45 años sin cargas familiares solo tendrán derecho a seis meses improrrogables); para aquellos que no teniendo derecho a la prestación contributiva, por no haber cubierto el período mínimo de cotización en atención a variables tales como la detentación de cargas familiares; para los que teniendo más de 55 años y cumpliendo los requisitos necesarios para la jubilación salvo la edad, se podrá prorrogar la ayuda hasta que el trabajador alcance la edad para poder jubilarse.

También se establece un régimen especial de cómputo para los trabajadores fijos-discontinuos en el art 216.5

La cuantía con carácter general será del 80% del IPREM vigente en cada momento, con especialidades para los desempleados por pérdida de trabajo a tiempo parcial.

## **8. La financiación de las prestaciones por desempleo y su gestión.**

La Ley General de la Seguridad Social establece un régimen financiero tripartito, pues la acción protectora se financia mediante la cotización de empresarios y trabajadores y la aportación del Estado, siendo fijada esta última por Ley de Presupuestos Generales del Estado. (Art 223 LGSS).

Se obtiene esa cotización mediante cuotas que se recaudan conjuntamente con el resto de las cuotas de Seguridad Social y se liquidan e ingresan, consecuentemente en la forma, con los términos y condiciones que establecen para estas. (Art 225 LGSS).

Su gestión corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, que ha de gestionar las funciones y servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo así como proceder a la declaración, la suspensión, extinción, reanudación y reconocimiento de las prestaciones. (Art 226 LGSS).

El Servicio Publico actuará en colaboración con las empresas que asumirán el pago delegado de la prestación por desempleo, con cumplimiento de los supuestos y condiciones determinados reglamentariamente.

Le compete asimismo, en coordinación y colaboración con otros entes y sin perjuicio de las facultades de estos, el control e inspección de la legalidad de las prestaciones por desempleo, indagando las infracciones y situaciones de fraude que pudieran haberse cometido, pudiendo incluso llegar a suspender el abono de las prestaciones por desempleo cuando entienda haber hallado indicios racionales suficientes de la existencia de fraude en la percepción de las mismas. (Art 229 LGSS).

#### **9. Régimen de coordinación entre las políticas activas de empleo y la prestación por desempleo de acuerdo a lo dispuesto Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.**

La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo se establece en los articulo 27 y 28 Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, se fundan principalmente en la suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo y en la inscripción como demandantes de empleo requisitos que ya se contemplan en la LGSS.

Así se establece la obligatoriedad de la inscripción como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo y la suscripción del compromiso de actividad cumpliendo con las exigencias de dicho compromiso para optar por las prestaciones y subsidios por desempleo que establece la Ley General de la Seguridad Social que ya hemos expuesto, facultándoles una vez

inscritos y sin perjuicio de abandonar dicha inscripción a compatibilizarla con los servicios que prestan las agencias de colocación.

La inscripción como demandante de empleo implica la plena disponibilidad para la aceptación de ofertas de trabajo adecuadas y el cumplimiento de las exigencias derivadas del requisito de actividad, debiendo participar en las políticas activas de empleo que se establezcan en el itinerario de inserción sin perjuicio de su carácter voluntario para los perceptores de la prestación contributiva durante los treinta primeros días de percepción.

Corresponde a los servicios públicos de empleo competentes verificar el cumplimiento de tales obligaciones y programas, con comunicación de la sanción impuesta en caso de infracción al Servicio Público de Empleo Estatal o al Instituto Social de la Marina, según corresponda, para su ejecución.

Asimismo se establece un deber de las Administraciones públicas competentes en la intermediación laboral y en la gestión de políticas activas de empleo de garantizar la aplicación de las políticas activa de empleo a los beneficiarios de las prestaciones contributivas y asistenciales.

La Ley recalca la importancia de las conferencias sectoriales, donde se han de alcanzar los acuerdos y convenios de cooperación y colaboración entre las distintas administraciones (principalmente Estatal y Autonómica) que tengan atribuidas las competencias de la gestión de empleo a fin de garantizar la correcta coordinación de actuaciones de intermediación e inserción laboral con las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo.

Se permite la posibilidad de pactar condiciones para la utilización de cantidades no ejecutadas en la financiación de gastos de las distintas prestaciones por desempleo, siempre que obre un correcto cumplimiento del gasto, para imputarlas a la financiación de programas de fomento del empleo y de Formación Profesional.

Se hace hincapié asimismo en el traspaso de información entre administraciones, la realización de protocolos de colaboración y la prestación integrada de servicios a los demandantes de empleo solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo.

## **10. Una política pasiva especial: el desempleo autónomo**

Viene regulado por la Ley 32/2010, de 5 de agosto (derogada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social), por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, y tiene carácter voluntario.

Su objeto es una renta de protección por el cese total de actividad, definitivo o temporal, a los trabajadores autónomos afiliados a la Seguridad Social y en alta en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

La protección incluye la cotización durante el tiempo de percepción de la prestación y la aplicación de medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos beneficiarios del mismo.

La prestación de carácter contributivo es una política pasiva de empleo sui generis porque se asemeja a la prestación contributiva por desempleo pero aquí no se despiden al autónomo, cesa en su actividad porque su trabajo depende esencialmente de él; asimismo se instituye una renta de protección, lo que ha de catalogarla como política pasiva pero incluye en su acción protectora medidas de formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora que han de entenderse como activas.

Clarifiquemos algo la situación, tratemos de hallar un concepto legal de la contingencia que da derecho a la prestación:

En análisis de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley, el cese de actividad ha de reunir el carácter de involuntario, es decir, al igual que en el desempleo del trabajador por cuenta ajena, el autónomo se ve abocado a no trabajar no porque no quiera, sino porque en este caso las situaciones que plantea la Ley le impiden continuar la actividad y esa situación de injusticia social que la Ley eleva al rango de contingencia, permite la percepción de una renta para la que se ha contribuido de forma análoga a la que lo haría un trabajador por cuenta ajena.

Así establece en su catálogo como causas del cese de la actividad la “conurrencia de motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos determinantes de la inviabilidad de proseguir la actividad económica o profesional”, parece que el legislador ha querido equiparar la contingencia en este supuesto, a una especie de despido objetivo del trabajador autónomo en el que de forma sorprendente es el trabajador quien decide despedirse así mismo. Exige para la concurrencia de las causas o bien “pérdidas derivadas del desarrollo de la actividad en un año completo, superiores al 10 por ciento de los ingresos obtenidos en el mismo periodo, excluido el primer año de inicio de la actividad” (también cuando cesen involuntariamente en el cargo de consejero o administrador de la sociedad como consecuencia de estas pérdidas o hayan disminuido su patrimonio más de 2/3 de la cifra del capital social) o bien la existencia de ejecuciones judiciales o administrativas que comporten al menos el 30 % de los ingresos del ejercicio económico inmediatamente anterior o bien haber sido declarado en concurso judicial que impida continuar la actividad.

Establece asimismo otras causas de la contingencia como son la fuerza mayor, la pérdida de la licencia administrativa cuando constituya un requisito para el ejercicio de la actividad, la violencia de género el divorcio o separación matrimonial cuando el autónomo ejerciera funciones de ayuda familiar en el negocio de su ex cónyuge o de la persona de la que se ha separado.

Existe una previsión específica para los trabajadores autónomos económicamente dependientes que hubieran cesado su actividad por la extinción del contrato suscrito con aquel cliente de quien dependan económicamente ya sea por la terminación del contrato, por incumplimiento contractual grave del cliente, por rescisión contractual justificada adoptada por el cliente, o bien la adoptada por causa injustificada y por la muerte, incapacidad o jubilación del cliente cuando ello impida la continuación de la actividad.

La prestación requiere para su percepción la afiliación y en alta en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos o en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar; tener cotizado doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese, encontrarse en situación legal de cese de actividad, suscripción del compromiso de actividad (otra evidencia de sus semejanzas con el régimen de prestaciones a los trabajadores por cuenta ajena), no estar en condiciones de percibir pensión de jubilación, estar al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social (aunque se permite si no es así que se ingrese lo debido en el plazo improrrogable de treinta días naturales), asimismo en caso de que el cese lo sea por causas económicas técnicas u organizativas y se tenga personal a cargo, es requisito el cumplimiento garantías, obligaciones y procedimientos regulados en el Estatuto de los Trabajadores<sup>320</sup>.

La duración está relacionada con los periodos de cotización que se hubieran efectuado dentro de los cuarenta y ocho meses anteriores a la situación legal de cese de actividad siempre que doce de ellos lo hayan sido continuados e inmediatamente anteriores a la situación de cese.

---

<sup>320</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

Si se hubiera percibido la prestación y tras una nueva actividad se hubiera dado cese nuevamente, el autónomo no podrá volver a solicitar la prestación hasta que no hubieren transcurrido al menos 18 meses desde el reconocimiento de la prestación anterior.

La cuantía de la prestación será calculada sobre el promedio de las bases por las que se hubiere cotizado durante los 12 meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación de cese, con excepción del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar en que la base reguladora se calculará sobre la totalidad de la base de cotización sin aplicación de coeficientes correctores de cotización y sin consideración de los periodos de veda obligatoria cuando en estos no se hubiera percibido la prestación.

La cuantía habrá de ser determinada aplicando a la base reguladora el 70 por ciento, siendo la cuantía máxima de la prestación del 175% IPREM, que se elevará al 200% o 225% en caso de hijos a cargo.

El mínimo de la cuantía será del 107% o del 80% IPREM, según se tengan o no hijos a cargo.

En conclusión, la percepción se denomina coloquialmente “Paro autónomo” y su denominación no es baladí, pues el legislador ha querido, en aplicación del principio de igualdad, la equiparación de situaciones que no lo son con el fin de otorgar al autónomo un régimen de protección similar al del trabajador por cuenta ajena.

#### **11. La Renta Activa de Inserción, política sui generis excluida del ámbito juvenil.**

A fin de cerrar la exposición de las políticas pasivas de empleo hemos de hablar de la Renta Activa de Inserción, si bien apenas la citaremos pues su aplicación a los jóvenes es residual y parece quedar excluida de la población juvenil dado que el requisito general para percibirla es ser mayor de 45 años salvo excepciones.



De hecho ni siquiera es considerada una política pasiva pura pues como señala BOTI HERNÁNDEZ <sup>321</sup> “la renta activa de inserción combina específicamente en su norma las políticas activas y pasivas, al tener un doble objetivo el programa, la reinserción laboral y la protección frente al desempleo”.

La renta se regula por RD.1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

La renta será igual al 80% IPREM mensual vigente en cada momento, tendrá una duración de máxima 11 meses y se mantendrá hasta agotar su duración mientras el trabajador continúe en el programa, ingresando el Servicio Público de Empleo Estatal las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes.

Los requisitos para su percepción son principalmente tener más de 45 años (salvo casos especiales de minusvalía, violencia de género y trabajo en el extranjero cuando no se reconociera derecho en dicho país a la prestación por desempleo y se retornare a España), la inscripción como demandante de empleo, haber extinguido la prestación contributiva y/o asistencial, carecer de rentas, no haber sido beneficiado en determinado plazo por la misma renta que se solicita, la suscripción del compromiso de actividad y la adscripción a un plan de inserción laboral específico.

## **12. Los caducos servicios militares y la experiencia francesa del Servicio cívico.**

El servicio militar obligatorio en el ámbito internacional es ya una institución caduca en franco retroceso ante la profesionalización del Ejército

---

<sup>321</sup> BOTI HERNÁNDEZ, Elvira. La renta activa de inserción: Problemática interpretativa y reforma de 2012. Anales de Derecho. 2014, Número 32. Págs. 1-22.

cuya eliminación supone un éxito en la evolución de las sociedades democráticas.

Sin embargo no es menos cierto que el Servicio Militar y la Prestación social sustitutoria constituía una transición entre la niñez y adultez que permitía al joven ganar una madurez necesaria para incorporarse al mercado de trabajo, asimismo sustraía de la oferta de trabajo una bolsa importante de población joven permitiendo un mejor equilibrio de la oferta laboral y evitando unos índices desmesurados de paro juvenil.

Pocos países europeos mantienen el Servicio Militar: Austria, Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia y Dinamarca<sup>322</sup>. Algunos han abandonado recientemente el Servicio Militar como Alemania<sup>323</sup>.

El sistema de Servicio Militar Alemán en este sentido ofrecía mayores garantías democráticas pues admitía la objeción de conciencia y un sustituto directo, el Servicio Social (Zivildienst), permitiendo el retraso en la prestación del Servicio si se acreditaba como necesario para finalizar estudios universitarios o no universitarios de formación para el joven.

Francia ante los elevados niveles de paro juvenil y los disturbios que se producían en sus ciudades protagonizados por jóvenes sin empleo en los barrios marginales<sup>324</sup> implantó en la era Sarkozy y se mantiene en la era Hollande, el Servicio Cívico.

---

<sup>322</sup> EFE. "El servicio militar obligatorio es ya una excepción en Europa". (En línea) Diario ABC. 18 enero 2013.

<sup>323</sup> EFE. "Llaman a filas a los alemanes del servicio militar obligatorio por última vez". (En línea) Diario El Mundo. 4 de enero de 2011.

<sup>324</sup> ELIANNE ROS. "Francia prepara un servicio cívico para 'disciplinar' a los jóvenes". (En línea) El periódico de Aragón. 12 de enero de 2009

Le "Service civique" adopta forma de contrato y se establece por un periodo mínimo de 6 meses y máximo de 12, para jóvenes de entre 16 a 25 años a los que se les ofrecen misiones de servicio público como el voluntariado en todas sus facetas, tareas de educación, medio ambiente, asociacionismo cultural, solidaridad, memoria y ciudadanía<sup>325</sup>.

Mientras se está realizando el servicio cívico, el estado francés abona al joven 573 euros al mes y abona sus cotizaciones sociales.

En Canadá existe un servicio cívico similar para jóvenes en el que se llega a entregar un diploma final que acredita si el joven ha adquirido durante el mismo algún tipo de habilidad profesional, estas habilidades, sirviendo para su ingreso posterior en el mercado de trabajo.

España en la actualidad tiene unos índices de paro juvenil muy elevados, alcanzando el 69,36% en la franja que va entre los 16 y los 19 años. Adoptar experiencias que han resultado satisfactorias en países vecinos podría ser interesante pues permitiría terminar con una parte del desempleo juvenil ofreciendo asimismo una formación valiosa para su inserción profesional.

### **13. Valoración de las políticas pasivas de empleo.**

Las prestaciones contributivas y asistenciales obvian las necesidades juveniles. De la exposición de las políticas pasivas de desempleo, hemos de destacar la nula sensibilidad de las mismas con el hecho juvenil.

En efecto las referencias a los jóvenes son nulas y su aplicación al colectivo es meramente general de hecho la única referencia que se realiza a

---

<sup>325</sup> Más información en <http://www.service-civique.gouv.fr/>

la juventud en estas políticas se da en la prestación asistencial de empleo para referirse a la percepción del subsidio a aquellos que estando internados por tiempo igual o superior a seis meses por causa de la comisión de una infracción tipificada como delito en un centro de internamiento al salir de él hubieran cumplido al menos 16 años<sup>326</sup>.

Por tanto podemos decir que las políticas de empleo juvenil son eminentemente activas pues del estudio de las pasivas no podemos circunscribir ninguna que lo sea específicamente destinada al empleo juvenil.

---

<sup>326</sup> Art 215.1.1 d) Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por el RDL 1/1994, de 20 de junio, ahora Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

## **CAPÍTULO CUARTO. POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO.**

Las Políticas activas de empleo se pueden definir con el concepto que nos da la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, en su artículo 23 en el que establece "Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social."<sup>327</sup>

El artículo además exige que las políticas activas de empleo deban desarrollarse en todo el Estado "teniendo en cuenta la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los contenidos comunes establecidos en la normativa estatal de aplicación, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo, de manera coordinada entre los agentes de formación profesional para el empleo e intermediación laboral que realizan tales acciones, con objeto de favorecer la colocación de los demandantes de empleo".

Establece igualmente la complementariedad con la protección por desempleo tanto a nivel contributivo como asistencial y la gestión de tales políticas por los Servicios Públicos de Empleo.

---

<sup>327</sup> Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. Jefatura del Estado «BOE» núm. 301, de 17 de diciembre de 2003 Referencia: BOE-A-2003-23102 TEXTO CONSOLIDADO Última modificación: 22 de enero de 2016. Artículo 1. Definición. Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución, la política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo.

Por último establece las vías de gestión y financiación, que son la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho.

Es por ello que procedemos a analizar las estrategias y planes en que se fundan estas políticas activas de empleo.

Las políticas activas de empleo juvenil, cuyos objetivos y medidas figuraban en los planes y estrategias estudiados, se han articulado a través de las siguientes normas: Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, RDL 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, RDL 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, RDL 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, RDL 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, RD.7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje, en desarrollo del RD.1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

Estas normas actúan de marco normativo de las políticas de empleo juvenil, que van a exponerse y comentarse siguiendo el esquema de ejes de la Estrategia de Activación para el empleo 2014-2016, a excepción del relativo a la formación que por su importancia dispone de un capítulo independiente, el relativo a la de la igualdad de oportunidades que se trata en el epígrafe correspondiente a la inserción laboral de los colectivos de difícil acceso al mundo laboral y el relativo a la mejora de marco institucional del sistema de empleo articulado a través de la reforma de la Ley de Empleo que se trata en el capítulo correspondiente al marco institucional.

### **1. Orientación.**

Uno de los objetivos principales de la Estrategia de empleo 2014-2016, era la de profundizar en un diagnóstico individualizado del desempleo mediante la creación de perfiles individualizados de desempleados, la creación de itinerarios individuales personalizados y la información y gestión de ofertas de empleo adecuadas para cada usuario.

También constituía un objetivo principal la reforma de la cartera de servicios del Sistema Nacional de empleo.

RD.7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, aúna ambos objetivos.

Esta norma se constituye en su artículo 13, en mínimo, estableciendo la necesidad de que los Servicios Públicos de Empleo autonómicos aprueben sus respectivas carteras de servicios sobre la base del contenido de esta norma garantizándose un mínimo a todos los españoles.

En este sentido los servicios públicos autonómicos pueden establecer servicios complementarios siempre que se incluyan los ya establecidos

debiéndose notificar la configuración final de las respectivas carteras al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Así el artículo 8 del citado Real Decreto establece dentro de esta cartera el servicio de orientación profesional definiéndolo como servicio integral cuyo objeto es la información, el diagnóstico de la situación individual, el asesoramiento, la motivación y acompañamiento en las transiciones laborales que se producen bien desde la educación bien tras la pérdida del empleo.

Este servicio busca mejorar la empleabilidad del desempleado, promover su carrera profesional y orientarle hacia una solución a su situación o bien la contratación laboral o el emprendimiento.

Al servicio de orientación se atribuyen las siguientes funciones o actividades:

En primer lugar y siguiendo lo establecido en la Estrategia 2014-2016, el RDL. 751/2014, de 5 de septiembre <sup>328</sup>, atribuye el diagnóstico individualizado y elaboración del perfil. Tal función solo puede hacerse mediante una atención personalizada del desempleado mediante el conocimiento de sus habilidades profesionales, formación, experiencia, interés o vocación profesional, situación familiar etc.

Prosigue el artículo estableciendo a continuación un Diseño del itinerario personalizado para el empleo, que requiere la suscripción y firma

---

<sup>328</sup> Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. Principios de actuación. 6. De tratamiento personalizado de los demandantes de empleo a través de la determinación temprana y gestión de su perfil, asociado a las características que definen su empleabilidad y, en particular, sus competencias, tanto las acreditadas formalmente como las determinables por otros medios. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Núm. 231 (23 de septiembre de 2014) Sec. I. Pág. 74011.



de un acuerdo personal de empleo entre el desempleado y el servicio público de empleo.

El itinerario contendrá una identificación de las oportunidades laborales coincidentes con el perfil del desempleado, la proposición de un itinerario formativo adecuado a su perfil y realización de actuaciones de búsqueda activa de empleo a las que viene obligado el desempleado.

Precisamente a continuación la norma establece el acompañamiento personalizado en el itinerario y el compromiso de actividad, contacto personal que es necesario para poder ejercer una verdadera función de tutorización de la búsqueda de empleo, si bien nada dice de este contacto persona en la fase del profiling o realización del perfil donde estimo necesario que se efectúe a través de entrevista personal y por profesionales del área del trabajo social o de la psicología pues difícilmente va a poderse conocer con certeza el perfil personal y profesional del trabajador y realizar un diagnóstico certero si no es mediante la entrevista personal.

Además se incluyen el asesoramiento y ayuda técnica adicional con el fin de realizar el currículum y la aplicación de técnicas para la búsqueda activa de empleo incluyendo los medios informáticos.

Incluye información y asesoramiento adicional sobre la situación del mercado de trabajo y las políticas activas de empleo realizadas por el estado, así como la oferta formativa y los programas que faciliten la movilidad para la formación y cualificación europeas, en este sentido también se prestará asesoramiento sobre movilidad geográfica y funcional.

Se echa en falta la inclusión de medidas de coaching que tan buen resultado han dado en el sistema inglés, pues no ha de olvidarse que el desempleado suele llegar a la oficina de empleo, en la mayoría de ocasiones, con una percepción de desánimo y en muchos casos de angustia personal por

la incapacidad de encontrar trabajo, registrándose una elevada casuística de patologías ansiosas y depresivas.

El desempleado requiere no solo una tutorización formal, sino también un apoyo personal y psicológico para el que los orientadores tienen que estar formados, estimando necesario la prestación por los Servicios Públicos de empleo de sesiones de refuerzo de la autoestima personal individuales o grupales impartidas por profesionales.

## **2. Oportunidades de empleo**

En este eje correspondiente a la contratación se reproducen algunos de los incentivos a la contratación que se han establecido en los últimos años y continúan vigentes:

### Contratación de un joven por microempresa y empresarios autónomos indefinidos.

Esta medida se introduce por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo para menores de 30 años que sean contratados por escrito (de acuerdo al modelo del Servicio Público de empleo) con carácter indefinido.

Debiendo el empleador tener, en el momento de la celebración del contrato, una plantilla igual o inferior a nueve trabajadores, no tener vínculo laboral previo con el trabajador y no haber adoptado, en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, decisiones extintivas improcedentes en aquellos puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro o centros de trabajo.

Las empresas, incluidos los trabajadores autónomos, que contraten de manera indefinida, a tiempo completo o parcial, a un joven desempleado

menor de treinta años tendrán derecho a una reducción del 100 por cien de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante el primer año de contrato, en los términos recogidos en los apartados siguientes.

Esta bonificación no es compatible con Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, ni con un contrato fijo discontinuo.

El contrato deberá tener una duración mínima de 18 meses salvo extinción por causa no imputable al empresario o durante el periodo de prueba, igualmente se exige el mantenimiento del nivel de empleo en la empresa alcanzado desde la celebración del contrato durante al menos un año salvo despidos por causas objetivas o por despido disciplinario procedentes, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores o por la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, o por resolución durante el periodo de prueba.

Cumplidos todos los requisitos se tendrá derecho a una reducción del 100 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante el primer año de contrato.

En principio los beneficios de este contrato solo podrán aplicarse a una contratación pero se admite un nuevo contrato aunque el periodo de reducción no podrá exceder, en conjunto, de doce meses.

#### Bonificación por conversión de temporal en indefinido en las ETTS.

Se establece en la Ley 11/2013, de 26 de julio, bonificaciones para la conversión de contratos temporales contratados por empresas de inserción en indefinidos de menores de 30 años en situación de exclusión social, con

una cuantía de 137,50 euros/mes (1.650 euros/año) durante tres años, en caso de contratación indefinida.

Bonificación por contratación de jóvenes en cooperativas o sociedades laborales.

Se establece en la Ley 11/2013, de 26 de julio, una bonificación en las cuotas empresariales de la Seguridad Social durante tres años para aquellas cooperativas o sociedades laborales que incorporen trabajadores desempleados menores de 30 años como socios trabajadores o de trabajo como trabajadores por cuenta ajena con una cuantía de 66,67 euros/mes (800 euros/año).

Contrato de apoyo a emprendedores

Se establece en el artículo 4 de Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y a esta modalidad solo podrán acogerse las empresas de menos de 50 trabajadores, establece incentivos a la contratación fija en estas empresas con bonificaciones para el caso de jóvenes menores de 30 años.

El contrato se ha de celebrar por tiempo indefinido, a tiempo completo o parcial y por escrito, estableciéndose de forma especial un periodo de prueba de 1 año, no obstante no podrán establecerse periodo de prueba cuando el trabajador haya ya desempeñado las mismas funciones con anterioridad en la empresa, bajo cualquier modalidad de contratación.

La contratación de mayores de 16 años y menores de 30 años esta incentivada con una bonificación en la cuota empresarial de la seguridad social cuya cuantía será de 83,33 euros/mes (1.000 euros/año) en el primer año; de 91,67 euros/mes (1.100 euros/año) en el segundo año, y de 100 euros/mes (1.200 euros/año) en el tercer año.

Cuando estos contratos se concierten con mujeres en ocupaciones en las que este colectivo esté menos representado las cuantías anteriores se incrementarán en 8,33 euros/mes (100 euros/año).

Asimismo se establece una deducción de la cuota íntegra de 3000 € para las empresas que sin trabajadores contraten a su primer empleado siempre que este sea menor de 30 años.

También se establece en el caso de empresas que contraten por tiempo indefinido, acogiendo a esta modalidad contractual, a desempleados beneficiarios de una prestación contributiva por desempleo percibida durante al menos los tres meses anteriores, una deducción acumulable a la anterior del 50% en la cuota íntegra del menor importe la prestación por desempleo que el trabajador tuviera pendiente de percibir en el momento de la contratación o el correspondiente a doce mensualidades de la prestación por desempleo que tuviera reconocida.

Asimismo esta modalidad contractual permite al trabajador contratado a jornada completa, compatibilizar su salario con el 25% de la cuantía de la prestación contributiva por desempleo que tuviera reconocida y que estuviera pendiente de percibir, si hubiera percibido la prestación durante el menos tres meses antes a la fecha de celebración del contrato.

GUTIERREZ PEREZ<sup>329</sup> ha destacado su carácter híbrido pues si bien se ha impulsado "su naturaleza indefinida y a tiempo completo, a la vez tenía un dilatado periodo de prueba, que vino a otorgar a este contrato una

---

<sup>329</sup> GUTIERREZ PEREZ, Miguel. El fomento de empleo en España a través del contrato a emprendedores, su origen, su reforma y su examen por la OIT. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Julio a diciembre. 2015, Nº 21. Págs. 61-83.

importante dosis de precariedad. En este sentido este contrato recuerda a la política de fomento de empleo mediante la contratación temporal sin causa.”

En efecto la medida ha incluso dejado de incentivar la contratación a tiempo completo al permitir los mismos incentivos con la parcial, lo que unido a su largo periodo de prueba que desvirtúa su carácter incentivador del empleo indefinido, la hace una medida de impulso de contratación de carácter precario lo que es contraproducente a los objetivos generales de creación de empleo.

## **CAPITULO QUINTO. EMPRENDIMIENTO.**

El emprendimiento es una de las salidas que tanto la Unión Europea como nuestro país han previsto para el desempleo, así se ha primado en las legislaturas recientes al trabajador autónomo como una forma de facilitar el crecimiento de la economía y reducir las tasas de paro, si bien la falta de un verdadero asesoramiento y de una sólida financiación económica lleva a muchos de ellos nuevamente a la situación de desempleo.

Analicemos las medidas que de acuerdo a la Estrategia 2014-2016 se han adoptado de forma reciente en apoyo de los emprendedores que son esencialmente ayudas y bonificaciones, la compatibilización de la prestación por desempleo, la capitalización por desempleo y el asesoramiento y formación para emprendedores.

### **1. Ayudas y bonificaciones.**

Siguiendo las últimas novedades legislativas y primordialmente Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.

Así se establecen:

La denominada tarifa plana que es una reducción en la cuota de la Seguridad Social por contingencias comunes (incluida la incapacidad temporal), a 50 euros mensuales para los autónomos, socios de sociedades laborales y a los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado que estén encuadrados en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos aun cuando una vez iniciada su actividad empleen a trabajadores por cuenta ajena, que inicien la actividad por primera vez o que no hubieran estado en situación de alta en los 5 años inmediatamente anteriores durante los primeros 6 meses tras el alta si optan por cotizar por la base mínima que les corresponda.

La reducción de un 80% de la cuota de la Seguridad Social por contingencias comunes (incluida la incapacidad temporal), y durante el mismo tiempo para aquellos que cumpliendo todos los requisitos para obtener la tarifa plana optaran por una base de cotización superior a la mínima.

Una reducción para los 12 meses siguientes a los que se ha hecho referencia en la tarifa plana (hasta un límite de 18 meses sumando los 6 meses de tarifa plana) y con independencia de la base de cotización que se articulará de la siguiente forma: del 50% de la cuota durante los 6 meses siguientes, del 30% de la cuota durante los 3 meses que continúan.

Finalmente se establece una bonificación del 30% de la cuota para los tres meses siguientes reseñados en el párrafo anterior.

Se establece una bonificación para los 12 meses siguientes a la finalización de las reducciones y bonificaciones anteriores, del 30% de la cuota, para los menores de 30 años, o menores de 35 años en el caso de mujeres, cumpliendo igualmente los requisitos establecidos anteriormente.

- Se establece también una bonificación durante los 24 meses siguientes a la fecha de efectos del alta: equivalente al 50 por ciento durante los primeros 18 meses y al 25 por ciento durante los 6 meses siguientes en las cuotas de la seguridad social de los cónyuge y familiares de trabajadores autónomos por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción, cuando se incorporen al RETA y cooperen en la actividad profesional del autónomo.
- 

Se establece una bonificación general del 50% de las cotizaciones a la seguridad social para los Autónomos que realicen su actividad en Ceuta y Melilla que se dedican a la agricultura, pesca y acuicultura, industria (excepto Energía y Agua), comercio, turismo, hostelería y resto de servicios (excepto



el transporte aéreo, construcción de edificios, actividades financieras y de seguros y actividades inmobiliarias).

Se establece en la Ley 11/2013, de 26 de julio, una reducción, para los emprendedores menores de 30 años, del 100 % de las cuotas empresariales de la Seguridad Social (incluyendo accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y cuotas de recaudación conjunta) durante 12 meses que contraten por primera vez de forma indefinida, a tiempo completo o parcial, a trabajadores de 45 años o más que estuvieran inscritas como desempleados en la oficina correspondiente en los 18 meses anteriores a la contratación o que resulten beneficiarios del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

El emprendedor no deberá tener otros empleados y ser el primer trabajador contratado, mantener su empleo durante 18 meses salvo extinción por causa no imputable al empresario o por resolución durante el periodo de prueba.

En principio solo podrá celebrarse un contrato pero si se realizara uno nuevo la reducción no podrá exceder, en conjunto, de doce meses.

En principio solo podrá compatibilizarse la medida con otra bonificación o reducción elegida por el emprendedor.

Además de lo citado se han establecido algunas ayudas complementarias:

Certamen Nacional de Jóvenes Emprendedores: se trata de un certamen o concurso de concesión de ayudas, de periodicidad anual, que apoya a jóvenes menores de 35 años que lideran proyectos innovadores y

viables, de empresas que ya estén constituidas con una antigüedad máxima de tres años y mínima.

Solo pueden ser 10 los seleccionados a los que se les dota de una ayuda de 25.000€.

Se requiere en los proyectos presentados que introduzcan innovación ya sea en el producto, en el proceso, en el marketing o en la organización y se valorará El modelo de negocio, sostenibilidad y potencialidad de crecimiento; los resultados económicos, el carácter innovador y original del proyecto, la creación de empleo y la prospección, apertura y presencia en mercados internacionales.

Sus bases se regulan en la Orden SSI/1449/2015, de 13 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras del Certamen Nacional de Jóvenes Emprendedores.

La Orden ITC/860/2010, de 29 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras, el régimen de ayudas y la gestión de medidas del programa de impulso a las redes de «Business Angels»<sup>330</sup>, establece ayudas a los programas de inversión en proyectos presentados por emprendedores.

Así se subvencionarán actividades de prestación de los servicios de información, difusión, intermediación, análisis de proyectos que se encuentran dentro de la actividad habitual de las redes de "business angels" y las actividades dirigidas a la creación y puesta en marcha de nuevas redes de "business angels".

---

<sup>330</sup> Orden IET/937/2013, de 22 de mayo, por la que se modifica la Orden ITC/860/2010, de 29 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras, el régimen de ayudas y la gestión de medidas del programa de impulso a las redes de "business angels".

Pudiéndose subvencionar gastos de personal técnico, asesoría o consultoría externa, organización de jornadas, foros, encuentros, difusión, marketing, promoción, estudios de viabilidad y rentabilidad, gastos de personal administrativo, gastos de constitución y auditoría.

La cuantía de la subvención es de hasta un 60 % de los gastos considerados subvencionables con un máximo de 50.000 euros.

### **3. *La compatibilización de la prestación por desempleo.***<sup>331</sup>

Permite a los trabajadores autónomos, socios de sociedades laborales de nueva creación o socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado de nueva creación que estén encuadrados en el régimen especial de la Seguridad Social que corresponda por razón de su actividad por cuenta propia, compatibilizar la prestación contributiva por desempleo (siempre que no se haya hecho uso de este derecho u obtenido el pago único de la prestación por desempleo en los 24 meses inmediatamente anteriores), por un máximo de 270 días o por el tiempo inferior pendiente de percibir, siempre que se solicite a la entidad gestora en el plazo de 15 días a contar desde la fecha de inicio de la actividad por cuenta propia.

Desde luego que esta eventualidad evade al perceptor de las obligaciones derivadas del compromiso de actividad previsto en el artículo 231 de la Ley General de la Seguridad Social y ya estudiado en las políticas pasivas de empleo.

No podrá aplicarse en caso de que el ultimo empleador sea aquel para el que el autónomo preste sus servicios en modalidad de autónomo dependiente.

---

<sup>331</sup> En concordancia con el artículo 8 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.

Si el autónomo cesara en la actividad y tuviera derecho a la protección por cese de actividad, se le permite optar entre cobrar esta o reabrir el derecho a la protección por desempleo suspendida.

#### **4. *La capitalización por desempleo.***<sup>332</sup>

El pago único por desempleo implica el abono de la prestación contributiva de hasta el 100% de su valor actual de una sola vez para la constitución de desempleado como trabajador autónomo por el importe que corresponda a la inversión necesaria para el desarrollo de la actividad por cuenta propia, incluido el importe de las cargas tributarias para el inicio de la actividad y excluidos los autónomos dependientes si lo fueran de su último empleador o de empresa perteneciente al mismo grupo empresarial.

También para destinar su importe como aportación al capital social de una entidad mercantil de nueva constitución o constituida en un plazo máximo de doce meses anteriores a la aportación, para poseer el control efectivo de la misma y ejercer actividad profesional en la misma dentro del Régimen Especial de la Seguridad Social para Autónomos y excluidos las empresas de su último empleador o de empresa perteneciente al mismo grupo empresarial.

No se podrá percibir el pago único sin en los 24 meses anteriores a su solicitud se hubiera compatibilizado el trabajo por cuenta propia con la prestación por desempleo contributiva. La capitalización incluye los gastos de constitución y puesta en funcionamiento de la entidad, tasas, tributos y asesoramiento, formación e información sobre la actividad (pero solo el 15% de la cuantía de la prestación).

---

<sup>332</sup> En concordancia con el artículo 8 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social.

Si no se obtuviere el 100% de la capitalización la entidad gestora podrá destinar el resto para subvencionar la cotización del trabajador a la Seguridad Social en los términos establecidos.

### ***5. Pago único de la prestación por cese de actividad.***

Análogo a la capitalización por desempleo, permite a los titulares de esta prestación que tuvieran pendiente de percibir un período mínimo de seis meses, la prestación de una sola vez y por el valor actual de su importe de la prestación si van a realizar una actividad profesional como autónomos o destinan el 100 por cien de su importe a realizar una aportación al capital social de una entidad mercantil de nueva constitución o constituida en el plazo máximo de 12 meses anteriores a la aportación, siempre que vayan a poseer el control efectivo de la misma y a ejercer en ella una actividad profesional, encuadrada como trabajador por cuenta propia en el Régimen Especial de la Seguridad Social correspondiente.

En este caso el beneficiarios deberá solicitarlo ante la entidad gestora y acompañar de su solicitud una memoria explicativa sobre el proyecto de inversión acompañado de toda la documentación que se precise, así el reconocimiento de la prestación depende de su viabilidad que será valorada por la entidad gestora siendo tal resolución recurrible conforme a las normas del derecho administrativo.

El pago único podrá comprender gastos de constitución y puesta en funcionamiento, tasas, tributos y también el asesoramiento formación e información sobre la actividad pero solo hasta el 15% de la misma. El órgano gestor al igual que en el caso de la prestación por desempleo podrá a solicitud del emprendedor destinar todo o parte de esta prestación a cubrir los costes de cotización a la Seguridad Social.

Esta capitalización de la prestación es compatible con otras ayudas que pueda recibir el emprendedor para la puesta en marcha de su actividad.

## **6. *Asesoramiento y formación para emprendedores.***

Se realiza a través de la educación en emprendimiento, el asesoramiento por los servicios de empleo y por los puntos de atención al emprendedor:

Educación en emprendimiento La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización introduce la obligación de introducir en los currículos Educación Primaria, Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional, contenido en materia de emprendedurismo y en concreto se aprenderán los distintos modelos de empresas, el fomento de la igualdad de oportunidades, la ética empresarial y otros contenidos de formación del espíritu emprendedor.

También establece el fomento del emprendimiento en el ámbito universitario fomentando la iniciación de proyectos empresariales, facilitando información y ayuda a los estudiantes, así como promoviendo encuentros con emprendedores.

Por ultimo establece la obligación de que el personal docente adquiriera competencias y habilidades relativas al emprendimiento y la iniciativa empresarial a través de la formación inicial o de la formación permanente del profesorado para poder ofrecer estas materias.

En suma lo que se propone tiene que ver más con una especie de ensalzamiento ideológico de un modelo económico concreto, que de una verdadera información de utilidad para el futuro trabajador, teniendo en cuenta que la ley incluye la educación primaria donde inculcar valores como el "respeto al empresario" que contiene la propia norma excede del benévolo fin de apoyo al emprendedurismo que se invoca.

- Asesoramiento por los puntos de atención al emprendedor

Son oficinas que perteneciendo a organismos públicos y privados (incluidas notarías), tratan de facilitar la creación de nuevos proyectos de emprendimiento a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial.

Debe utilizar un sistema de tramitación telemática, mediante la tramitación del Documento Único Electrónico.

Podrán ofrecer al emprendedor información, suministrar los formularios necesarios, permitir la presentación de solicitudes y documentaciones incluyendo en su caso la tramitación, información sobre las ayudas, subvenciones y otros tipos de apoyo financiero disponibles para la actividad económica de que se trate.

- Asesoramiento por los servicios de empleo.

Introducido por el RD.7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, se establece en su artículo 11 un servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento que según establece el propio artículo "tiene por objeto apoyar y promover iniciativas emprendedoras y generadoras de empleo y autoempleo, vinculándolas a los usuarios que mejor se ajusten a ellas en función de su perfil y competencias, con especial atención al trabajo autónomo, a la economía social y a la dinamización del desarrollo económico local."

El propio artículo reconoce la necesaria coordinación con las redes de oficinas públicas y privadas encargadas de promover el autoempleo y el emprendimiento y en particular con los Puntos de Atención al Emprendedor previstos en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre.

Este servicio incluirá actuación de información y apoyo cualificado a los interesados; seguimiento y apoyo a los emprendedores que hayan optado por la capitalización de la prestación por desempleo mediante fórmulas de asistencia técnica y formación; actuaciones de difusión, promoción y apoyo a la constitución de cooperativas, sociedades laborales y otras entidades de economía social; asesoramiento sobre ayudas a las iniciativas emprendedoras y de autoempleo; y por último asesoramiento sobre incentivos y medidas disponibles para el fomento de la contratación.

Además de todas las medidas citadas desde las ayudas y bonificaciones al asesoramiento, se han adoptado dos medidas esenciales de apoyo al emprendimiento el emprendedor de responsabilidad limitada y la ley de la segunda oportunidad, que se explican sucintamente remitiéndome para su ampliación a las respectivas normas que las introducen.

La primera adoptada por Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, trata de limitar la responsabilidad del autónomo de forma análoga a la de las sociedades de responsabilidad limitada y sobre todo excluyendo de la responsabilidad su vivienda habitual siempre que no se haya establecido en garantía para el pago de la deuda, si no excede de 300.000 euros y en todo caso permitiendo una revisión de ese máximo mediante la aplicación de coeficientes en aquellas ciudades que tengan más de un millón de habitantes.

La Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, establece la segunda que supone una modificación de la legislación concursal, estableciendo la posibilidad del deudor autónomo de buena fe de establecer una quita de su deuda si no alcanza determinada cuantía una vez se ha realizado todo el plan de pagos propuesto y no se ha opuesto a las medidas establecidas, ni ha obtenido este beneficio en los 10 años anteriores, ni ha



rechazado dentro de los cuatro años anteriores a la declaración de concurso una oferta de empleo adecuada a su capacidad.



## **CAPÍTULO SEXTO. COLECTIVOS JÓVENES CON DIFICULTADES PARA SU ACCESO AL MERCADO LABORAL.**

En el marco jurídico español tiene mención especial determinados colectivos que tienen más dificultad de acceso al trabajo por su naturaleza característica que ha sido tratado en el marco jurídico así como los principios rectores recogidos en la OIT y la legislación europea de la cual se toma como base de la legislación nacional.

Así el empleo de los jóvenes es una materia estudiada con carácter especial por pertenecer al colectivo con mayores dificultades para acceder al empleo y ello, es debido a pesar de ser un gran activo como se reconoce en los Informes de Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil de la Oficina Internacional del Trabajo; porque los jóvenes son más vulnerables que los adultos en los tiempos económicos difíciles, ya que el joven carece de la experiencia en su hoja de servicios que posee un adulto; además la falta de experiencia en buscar trabajo, ya que un joven no sabe ni cómo ni dónde buscar trabajo más allá que de meras Recomendaciones de familiares y amigos. Otro motivo más es que los jóvenes se demoran en buscar el trabajo correcto, por lo que necesitan una estructura y apoyo mayor que un adulto para poderse mantener en su búsqueda hasta encontrar el trabajo adecuado y por último la falta de movilidad por la falta de recursos económicos para ubicarse nacional e internacionalmente los hacen un colectivo frágil en el mercado de trabajo.

Siguiendo el informe anual del mercado de trabajo del empleo juvenil del año 2015 que publica datos del año 2014, habían empadronados en fecha 1 de enero de 2014 en España 14.415.942 jóvenes de los cuales 7.054.642 eran mujeres y de éstos aparecían como demandantes de empleo 804.413 jóvenes de los cuales eran mujeres 405.230.

La evolución de los jóvenes parados según el informe citado manifiesta una tendencia elevada antes de la crisis hasta 2009, que se mantuvo hasta 2012

y desde entonces una tendencia descendiente de los jóvenes demandantes de empleo. En el último año con datos a fecha del año 2014 hay un dato de tendencia negativa en la variación en el periodo 2014-2013 del número de jóvenes parados llegando al -8,48%.

Dentro del empleo de los jóvenes es necesario distinguir las peculiaridades de los distintos colectivos para poder estudiar el mercado de trabajo las dificultades de su acceso, esto es las mujeres jóvenes, los discapacitados jóvenes, los extranjeros jóvenes, así como los jóvenes menores de 30 y los jóvenes mayores de 30 años.

En los datos comparados del periodo 2014/2013, publicados en el informe 2015 Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes Estatal Datos 2014 del Ministerio de Economía y empleo establece que los Jóvenes menores de 30 tienen una variación negativa de -8,14, mientras los mayores de 30 años tienen una tendencia negativa de -4,77 en relación con la variación en el periodo 2014 /2010 con una tendencia positiva de 15,19, siendo la tendencia negativa mayor en los hombres en el periodo 2014/2013 con un -7,94 mientras que las mujeres tienen en el mismo periodo una variante negativa menor -2,97 y para el mismo periodo cuando se trata de jóvenes extranjeros cuenta con una variante negativa de -4,45; por otro lado las personas con discapacidad tienen una variante de 3,37 para el periodo de 2014/2013.

En términos generales la media al mes de jóvenes desempleados que están como demandantes de empleo de jóvenes menores de 30 años durante el año 2014 ha sido de 850.686 desempleados con un porcentaje de un 10,18% reducido del año anterior.

Por ello atendiendo a los colectivos en los que se puede dar más de una característica que dificulta su acceso al trabajo hace necesario el estudio y fomento de las políticas de empleo de los colectivos de jóvenes mujeres, jóvenes discapacitados, jóvenes extranjeros y jóvenes que salen a trabajar fuera de España.

## **1. Mujeres jóvenes.**

### ***1.1. Principio antidiscriminación de la OIT.***

Desde la Organización internacional del trabajo tiene desde sus inicios y como principios constitutivos desde su creación y en la propia declaración de Filadelfia de 1944 la supresión de la discriminación en el trabajo que sufren las mujeres tanto en el acceso al empleo, como las retribuciones, condiciones laborales o prestaciones sociales. Destaca el Convenio OIT núm. 111 sobre discriminación en el empleo y ocupación, de 25 de junio de 1958 siendo el quinto convenio más ratificado de la OIT por los Estados miembros, que se refiere en su artículo 1 a), a la discriminación como "cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". Esta manifestación de discriminación ya se tuvo en cuenta en el Convenio OIT núm. 100, sobre igualdad de remuneración de 29 de junio de 1951, contempla expresamente el derecho a la "igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor."<sup>333</sup>

La discriminación en el empleo y la ocupación por razón género entre hombres y mujeres conlleva una vulneración del principio de igualdad de

---

<sup>333</sup> LÓPEZ AHUMADA, Eduardo. Principios jurídicos y promoción de la igualdad de género como garantía del trabajo decente: problemas y experiencias en el seno de la OIT. *Relaciones Laborales* Editorial LA LEY. Año 28. Tomo II: 2012, Nº 15. pág. 195.

oportunidades laborales y limita la libertad de trabajo y el desarrollo de las aptitudes y cualidades, así como la justa retribución por el trabajo desarrollado. La medida de la tasa de participación femenina ha mermado como consecuencia de la crisis la adopción de medidas en el fomento del trabajo y en la lucha contra el trabajo precario de las mujeres.

La OIT conociendo que la mujer es un colectivo desfavorecido en los parados de larga duración con una tasa elevada de desempleo, es por lo que ha recomendado a los Estados intensificar sus acciones por medio de políticas activas en el mercado de trabajo, introduciendo la perspectiva de género de forma transversal en los servicios de búsqueda de empleo, reconociéndose en el Convenio OIT núm. 122, sobre política de empleo de 9 de julio de 1964, que contempla un sistema que orienta a las legislaciones sobre la adopción de disposiciones normativas que eliminen la pobreza y fomenten el desarrollo de políticas de empleo orientadas a la no discriminación.

La OIT cuenta con cuatro principales instrumentos jurídicos que tienen como objetivo el principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades, siendo estos: el convenio sobre la discriminación en el empleo y la ocupación de 1958 (núm. 111), el convenio sobre igualdad de remuneración de 1951 (núm. 100), el convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares de 1981 (núm. 156) y el convenio sobre la protección de la maternidad de 2000 (núm. 183); así como las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, como la Resolución de junio de 2004 relativa a la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de remuneración y la protección de la maternidad.

La OIT tiene como uno de los instrumentos, los planes generales de actuación dirigidos a la observancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, destacando el Plan de Acción para la Igualdad de Género y la Transversalización de la Perspectiva de Género se presentó al Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2000; plan de seguimiento

relativo a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación para los años 2004 a 2007; el último Plan de Acción sobre igualdad de género del Consejo de Administración de la OIT se aprobó en marzo de 2010, que continua en la senda del anterior plan del período 2008-2009; el plan 2010-2015, que impulsa el carácter transversal de las políticas de igualdad de género. La OIT ha establecido como uno de sus objetivos más relevantes el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación por lo que ha creado la oficina de igualdad de género que trata de coordinar la red de Estados con el fin de incorporar a los planes de acción de la OIT cuestiones de género transversales a las políticas de empleo en los distintos Estados miembros.

La OIT impulsa la igualdad de género a través de los programas de trabajo decente en cada uno de los países reforzando el objetivo de la igualdad de género, así como el seguimiento de la aplicación y ejecución de los convenios ratificados por los Estados miembros que reconocen el principio de igualdad y no discriminación, a través de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Una labor de política de coordinación con los Estados en materia de políticas de antidiscriminación es la practicada a través de la transposición de los Estados miembros de la Directiva núm. 2000/78/CE <sup>334</sup> del Consejo Europeo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que ha promovido medidas antidiscriminatorias, reglas de la paridad en el trabajo e, incluso, un refuerzo institucional del seguimiento de las políticas de igualdad de género. En la Unión Europea se ha creado la figura del Defensor de Igualdad de Oportunidades; también merece mención especial la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000<sup>335</sup>, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

---

<sup>334</sup> LA LEY 10544/2000

<sup>335</sup> LA LEY 7632/2000

La necesidad de transposición a las legislaciones nacionales de la normativa europea busca la adopción de políticas contra la discriminación en el lugar de trabajo, tal como se ha llevado a cabo en la Estrategia Europea de Empleo (EEE) que destacó la importancia de integrar las consideraciones de género y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres para poder desarrollar las condiciones dignas en el puesto de trabajo.

### ***1.2. Principio de Igualdad de Oportunidades y no discriminación en las políticas de la Unión Europea.***

La Unión Europea establece en la última estrategia europea, Europea 2020 entre los puntos claves en las políticas de principio de igualdad y no discriminación de las políticas de la Unión Europea como la Independencia económica equivalente para mujeres y hombres, Igualdad de salario para trabajo idéntico o de similar valor, e igualdad en los puestos de decisión; haciendo constar en el documento que se ha aumentado relativamente el acceso de las mujeres en el mercado de trabajo que sigue retrasándose por el impacto de la maternidad en las mujeres respecto de los hombres; siguiendo las mujeres como un colectivo con riesgo de exclusión social dada las altas tasas de inactividad y de desempleo de larga duración que debe relacionarse con la baja tasa de independencia económica. Los porcentajes de mujeres que se postulan por el auto empleo es de una de cada tres mujeres, dado que la falta de ayuda económica y financiera les impide emprender.

El documento de Europa 2020 refleja la estrategia de la Unión Europea en materia de principio de igualdad y de no discriminación, desarrollándose ayuda técnica y financiera a través de los programas financieros como el Séptimo Programa Marco de Investigación.

En la estrategia Europa 2020 se apuesta a por el fomento del autoempleo en las mujeres bajo la acción “Unión por la innovación”, que tiene



por objeto la mejora de las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación; una segunda acción, "Una política industrial para la era de la mundialización", y la acción la "Plataforma europea contra la pobreza"

La Estrategia de la Unión quiere analizar las ausencias en el puesto de trabajo de las mujeres como consecuencia de sus deberes familiares de forma que se impulse los permisos de paternidad y por cuidado a familiares dependientes para los trabajadores masculinos.

No se puede olvidar a la mujer joven inmigrante en riesgo de exclusión social dado que es el colectivo más desfavorable para el acceso al mercado de trabajo.

El segundo reto de la Unión Europea es igualdad de retribuciones entre hombre y mujer, distinguiendo el documento los sectores más sobredimensionados de las mujeres donde ingresan menos retribución que los hombres, tales como el sector de la salud, educación, administración pública. Una de las principales causas de la inferior retribución es que la mujer tiene que compaginar su trabajo con las cargas familiares de allí que existan altas tasas de contratos a tiempo parcial. La comisión en su documento propone a través del dialogo de los interlocutores sociales mejorar la transparencia de remuneraciones y conseguir la igualdad salarial aplicada al trabajo a tiempo parcial o a los contratos por tiempo determinado.

Otro de los ejes del documento Europa 2020 en las políticas de igualdad y de no discriminación, es la igualdad en los puestos de decisión. Por ello la anterior estrategia europea para 2005-2010 ya se había marcado el objetivo de conseguir una cuota del 25% para las mujeres en la dirección de proyectos de investigación, pero no se ha conseguido; por ello la Comisión refuerza las políticas de no discriminación por razón de sexo para mejorar las cuotas de

hombres y mujeres en puestos de responsabilidad tanto de empleo público como privado.

### ***1.3. Políticas activas de fomento de empleo para mujeres jóvenes.***

Se puede distinguir como políticas activas de fomento de empleo para la contratación una serie de conjunto de bonificaciones para la contratación de mujeres, y por otra parte la incentivación con las bonificaciones para el emprendedurismo de la mujer y joven. Se resumen los incentivos llevados a cabo en el conjunto de las bonificaciones/reducciones a la contratación de los jóvenes que se recoge en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; en la que de conformidad con el artículo 12 de la citada ley, se recoge en los contratos de conversión a indefinido del contrato primer empleo joven, para el colectivo de jóvenes menores de 30 años mujeres que con una duración mínima de tres meses desde su celebración, transformen en indefinidos los contratos a que se refiere este artículo tendrán derecho a una bonificación en las cuotas empresariales a la Seguridad Social de 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante tres años, siempre que la jornada pactada sea al menos del 50 por cien de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable. Si el contrato se hubiera celebrado con una mujer, la bonificación por transformación será de 58,33 euros/mes (700 euros/año).

Para el fomento de la contratación indefinida para empresas con menos de 50 trabajadores de jóvenes de 16 y 30 años ambos inclusive inscritos en la oficina de empleo, cuando contraten a mujeres subrepresentadas se incrementaran en 100 euros las cuantías previstas para desempleados que establece para el primer año 1000 euros, para el segundo año 1100 euros y para el tercer año 1200 euros con una duración de tres años y con una vigencia de la medida de hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%; de conformidad con la Ley 3/2012.

Para la contratación indefinida de la conversión de contratos para la formación y el aprendizaje y de formación celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del RDL 10/2011, que se transformen en indefinidos a partir del 1/12/2012 con una duración mínima de tres años y una vigencia de la medida indefinida tendrán una reducción las mujeres de 1800 euros frente a la reducción de los hombres de 1500 euros de conformidad con la ley 3/2012.

#### ***1.4. Mujeres jóvenes discapacitadas.***

Para el fomento de la contratación indefinida de mujeres discapacitadas se establece con carácter general la cuantía de 5350 euros anuales y en caso de discapacidad severa de la cuantía de 5950 euros anuales para toda la vigencia del contrato y con una duración indefinida.

De conformidad con la ley 43/2006 en su disposición transitoria primera establece para el fomento de la contratación temporal del fomento del empleo para las mujeres discapacitadas menores de 45 años 4100 euros anuales y con una discapacidad severa la cantidad de 4700 euros durante toda la vigencia del contrato, para el caso de víctimas de violencia de género, o doméstica, víctimas de trata de seres humanos la cantidad de 600 euros anuales y para las personas en riesgo de exclusión social la cantidad de 500 euros y con carácter indefinido la medida.

Como medidas para favorecer el acceso al mercado de trabajo y la conciliación de la vida familiar y personal se regulan los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, paternidad o riesgo durante el embarazo o la lactancia bonificándose el 100 % cuota empresarial del interino (inc. contingencias prof. y recaudación conjunta) y el 100 % cuota trabajador en situación de maternidad (incl. contingencias prof. y recaudación conjunta) mientras dure

la sustitución de conformidad con el RDL 11/1998 y la Ley 12/2001 (DA 2ª)<sup>336</sup>.

Se establece como medida de fomento los contratos de interinidad con beneficiarios de prestaciones por desempleo para sustituir a trabajadores en situación de excedencia por cuidado de familiares con una reducción del 95, 60 y 50 por ciento de la cuota por contingencias comunes durante el primer, segundo y tercer año respectivamente de excedencia con una duración del contrato mientras dure la excedencia de conformidad con la Disposición Adicional 14 del Estatuto de los Trabajadores<sup>337</sup>.

Para el fomento del empleo de trabajadores autónomos establece Trabajadores autónomos que los trabajadores que cesen la actividad por encontrarse en período de descanso por maternidad, paternidad, adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural y que sean sustituidos por desempleados con contrato de interinidad bonificado con un 100 % de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima o fija que corresponda al tipo de cotización establecido como obligatorio durante la sustitución de conformidad con la D. A. 2.ª de la Ley 12/2001, modificado por la D. A. 16.ª de la Ley Orgánica 3/2007.

De conformidad con el artículo 9 de la ley 25/2015 de 8 de julio establece que los Trabajadores/as autónomos que permanezcan de alta en el RETA, y contraten a un trabajador/a, a tiempo completo o parcial, en los supuestos de:

---

<sup>336</sup> Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La disposición adicional sexta de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad. BOE.261 Pag.103292.

<sup>337</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

- a) Por cuidado de menores de 7 años.
- b) Por tener a su cargo un familiar, por consanguineidad o afinidad hasta el segundo grado, en situación de dependencia.
- c) Por tener a su cargo un familiar, por consanguineidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33% o una discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%, cuando dicha discapacidad esté debidamente acreditada, siempre que dicho familiar no desempeñe una actividad retribuida; tendrán una reducción del 100% de la cuota pero Si la contratación es a tiempo parcial, la bonificación prevista será del 50% por contingencias comunes que resulte de aplicar a la base media que tuviera el trabajador/a, en los 12 meses anteriores a la fecha de acogerse a estas medidas, el tipo de cotización mínimo vigente, para el caso de que el trabajador/a lleve menos de 12 meses de alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de trabajadores por cuenta propia o Autónomos, la base media de cotización se calculará desde la fecha de alta; con una duración mínima de tres meses y la duración podrá hacerse hasta doce meses.

### ***1.5. Mujeres jóvenes en régimen de exclusión social.***

Para el fomento del empleo en las conversiones de contratos temporales en indefinidos, celebrados con personas en situación de exclusión social se establece una reducción de 1.500 euros, con una duración mínima de contrato de cuatro años con una vigencia de la medida de forma indefinida de conformidad con la Disposición Final 14 de la Ley 3/2012.

## **2. Discapacitados jóvenes.**

La protección del acceso laboral de los discapacitados es primeramente constitucional, así debe entenderse como dimanante del principio de igualdad del art 14, pero también del art 35 que establece que establece el deber de trabajar y el derecho al trabajo reconocido a todos los españoles, y del art 49 que establece que “los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos” que el Título primero otorga a todos los ciudadanos.

Tal previsión constitucional se materializa a través del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Este Real Decreto define la discapacidad como la cualidad que reúnen aquellas personas que presentan “deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”. En todo caso se considerará discapacitado a aquellos a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento que la tendrán “los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad”.

Así es interés de este trabajo tratar la empleabilidad de aquellos que reuniendo la cualidad establecida en el párrafo anterior, son jóvenes, es decir tienen edad y capacidad para trabajar pero son menores de 35 años.

Así el acceso al empleo del discapacitado, conforme a esta norma, se convierte en derecho en base al principio de inclusión y participación social del discapacitado, de hecho, su artículo 5 establece como ámbito de aplicación donde aplicar medidas específicas para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal el empleo.

Igualmente, en su artículo 7 se establece el derecho a la igualdad de los discapacitados respecto del resto de la sociedad también en empleo y educación.

El artículo 17 reconoce el derecho de las personas con discapacidad en edad laboral a beneficiarse: de programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo; de programas de apoyo para la actividad profesional comprendiendo procesos de habilitación o rehabilitación médico-funcional, orientación profesional, formación, readaptación o recualificación profesional.

Potencialmente se les reconoce el acceso a la formación profesional para el empleo y se entiende reconocida la formación profesional de origen educativo en el artículo 18 de la norma.

El artículo 35 hace un reconocimiento expreso del "derecho al trabajo, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación."

Estas garantías se reconocen también tanto en el acceso al mercado laboral, como en el autoempleo, se vuelve a hacer reconocimiento esta vez expreso de la igualdad en la formación profesional y por ultimo se reconoce el derecho a la igualdad en las condiciones de trabajo, tanto en lo referente a la retribución, el despido, la promoción profesional y la afiliación sindical, empresarial o pertenencia a agrupación profesional concreta.

Prohíbe la discriminación directa o indirecta desventajosa para el discapacitado, paradójicamente no prohíbe la discriminación positiva en su favor y precisamente en el texto se establece en el artículo 40 la "adopción de medidas para prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por la discapacidad como garantía de la plena igualdad en el trabajo."

En el artículo 37 la definición de las políticas de empleo en favor de la inserción de los discapacitados entendida como aquella que tiene por finalidad, la de "aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral de las personas con discapacidad, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación. Para ello, las administraciones públicas competentes fomentarán sus oportunidades de empleo y promoción profesional en el mercado laboral, y promoverán los apoyos necesarios para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo."

Siguiendo en este mismo artículo, se establece la clasificación de las vías de acceso del discapacitado al empleo siendo estas laboral tan ordinaria como protegida (en centros especiales y en enclaves laborales), y el empleo autónomo.

No es objeto de esta tesis realizar un análisis en profundidad de los beneficios a los discapacitados en su acceso al empleo si en nada les afecta el hecho de la juventud.

Por ello sucintamente hemos de mencionar la cuota ordinaria de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad del 2% para empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más



trabajadores <sup>338</sup>, que no obstante puede en determinadas ocasiones exceptuarse aplicando medidas alternativas<sup>339</sup>.

---

<sup>338</sup> La principal medida de discriminación positiva en favor del discapacitado en el ámbito laboral es la cuota de reserva que establece el artículo 42 del RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. Se establece cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad del 2% para empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores realizado en cómputo sobre la plantilla total de la empresa, con independencia del número de centros de trabajo y la forma de contratación laboral que vincule a los trabajadores de la empresa.

Para computar el número de trabajadores discapacitado se incluirán los puestos a disposición por empresas de trabajo temporal.

<sup>339</sup> Excepcionalmente, si tras derivar la oferta al servicio público de empleo este no encontrara trabajador discapacitado que la cubriera o en el caso de que la empresa acreditase cuestiones de carácter productivo, organizativo, técnico o económico que motiven especial dificultad para incorporar a trabajadores discapacitados, podrán estas empresas quedar exentas de la cuota si aplican las medidas alternativas que vienen establecidas reglamentariamente en Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad. Estas medidas alternativas son:

- Contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con autónomo con discapacidad: los empresarios podrán realizar esta medida alternativa contratando con los anteriormente citados o bien el suministro de materias primas, maquinaria, bienes de equipo o bien cualquier otro tipo de bienes necesarios para el normal funcionamiento de la actividad de la empresa, o bien la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.
- Donaciones y de acciones de patrocinio de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad del que solo podrán ser beneficiarias fundaciones o una asociaciones de utilidad pública que tengan por objeto la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo en favor de las personas con discapacidad que permita la creación de puestos de trabajo para aquéllas y, finalmente, su integración en el mercado de trabajo.
- Constitución de enclave laboral: constituye un contrato entre una empresa, llamada colaboradora, y un centro especial de empleo para la realización de obras o servicios relacionados directamente con la actividad normal de esta y prestados por un grupo de trabajadores discapacitados del centro especial de empleo (con quien mantiene en todo caso la relación laboral y que lleva la dirección y organización del trabajo) que se desplaza de forma temporal al centro de trabajo de la colaboradora.

La norma exige que el importe de los contratos con centro especial de empleo, autónomo discapacitado o centro especial de empleo sea al menos, en su cómputo anual, de tres veces

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, reserva un cupo no inferior al 7% de las vacantes de la oferta pública de empleo para ser cubiertas entre personas con discapacidad que superen los procesos selectivos y que acrediten la compatibilidad de la discapacidad con el desempeño de sus tareas.

De esta cuota, al menos el 2% habrá de reservarse a personas con discapacidad intelectual.

La política de cuotas no establece medida adicional alguna en razón de la juventud del discapacitado.

Se instauran también medidas de fomento de la contratación indefinida de discapacitados pero que no contemplan el hecho juvenil sino que premian la contratación de mayores de 45 años<sup>340</sup>.

---

el IPREM anual por cada trabajador con discapacidad dejado de contratar por debajo de la cuota del 2%.

En el caso de la donación está deberá ser de 1,5 veces el IPREM anual por cada trabajador con discapacidad dejado de contratar por debajo de la cuota del 2%.

<sup>340</sup> Subvención directa al empleador de 3907€ por trabajador discapacitado a tiempo completo (reduciéndose proporcionalmente en caso de que sea parcial), más 902 € por la adaptación de puestos de trabajo, la dotación de equipos de protección o la eliminación de barreras.

Bonificaciones a las cuotas de la seguridad social de 4500 euros anuales si es hombre menor de 45 años (si es mayor 5700€), y 5350€ si es mujer menor de 45 años (si es mayor 5700€).

Estableciéndose mayores cuantías en caso de discapacidad severa.

Además se podrá establecer deducciones de la cuota íntegra del impuesto de sociedades de 9.000€ por persona y año en que se haya incrementado el promedio de trabajadores en plantilla con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, o de 12.000€ por persona y año en que se haya incrementado el promedio de trabajadores en plantilla con un grado de discapacidad igual o superior al 65%.

Todas estas ayudas y bonificaciones podrán complementarse con otras subvenciones específicas para programas de empleo con apoyo.

Pero no solo se fomenta la contratación indefinida, sino también la temporal<sup>341</sup> y la contratación formativa en sus modalidades de formación y aprendizaje y prácticas en los mismos términos que para los demás salvo por el hecho de que no se establece límite de edad en el caso de discapacitados.

Se estable también ayudas específicas para el emprendimiento por discapacitados pero sin atención a su juventud.

En definitiva el hecho de la juventud en la discapacidad no es un elemento motivador de una protección adicional, más bien lo único que se ha encontrado es la protección de los mayores de 45 años a los que les afecta la discapacidad.

El Comité Económico y Social Europeo sin embargo si se ha preocupado tanto por la formación como por el acceso al mercado laboral de los jóvenes discapacitados a través del Dictamen "Jóvenes con discapacidad: empleo, integración y participación en la sociedad"<sup>342</sup>, donde reconociendo la importancia de la enseñanza general incluyente y sugiere que se enseñe el lenguaje de signos en las escuelas primarias, que se introduzcan sistemas dispositivos tecnológicos inductivos, que se contraten profesores cualificados que conozcan el Braille, incluso dotando las bibliotecas de este lenguaje del invidente y se adopte cualquier otro método adecuado para los alumnos con

---

<sup>341</sup> Se establece en la disposición adicional primera de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

Establece bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social de hasta 5300€ anuales por trabajador dependiendo de si es mayor o menor de 45 años, y de si es hombre o mujer, también se establecen incentivos para la adaptación de los puestos de trabajo e incluso cabe la posibilidad de recibir las bonificaciones, deducciones, subvenciones y ayudas por contratación indefinida si se transforma en indefinido.

<sup>342</sup> Comité Económico y Social Europeo, a través del Dictamen ref. SOC/439 "Jóvenes con discapacidad: empleo, integración y participación en la sociedad" Ponente: Ioannis Vardakastanis.  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52012AE0826.\(SOC/439](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52012AE0826.(SOC/439) - CESE 826/2012 EN-APV/ca/EGR/cf/gf)

discapacidad, acogándose la iniciativa emblemática “Juventud en movimiento” y el programa “La juventud en acción” adoptados por la Comisión en el marco de la Estrategia Europa 2020.

Precisamente centrándose en el abandono escolar precoz del discapacitado, solicita a los Estados medidas eficaces para luchar contra el, dado que las personas con discapacidad tienen la mitad de posibilidades de alcanzar la enseñanza superior que las demás, proponiendo que las universidades se hagan más incluyentes y emprendan acciones positivas como la concesión de becas para estudiantes.

Pero no solo aborda la formación sino también su inclusión en el mercado laboral solicitando medidas eficaces para facilitar la transición entre la fase de formación y el mercado laboral por parte de los jóvenes con discapacidad, abogando por la instauración de un marco de calidad europeo para los periodos de prácticas que incluya criterios de accesibilidad. Pide que se facilite el acceso al contenido educativo, a las TIC y al entorno construido como requisito previo para ejercer el derecho a la educación.

La Comisión Europea y los Estados miembros han de fomentar que las escuelas, las universidades y los servicios de asesoramiento a los jóvenes incorporen la accesibilidad a sus iniciativas, toda vez que, las personas con discapacidad tienen una probabilidad de estar en situación de desempleos entre dos y tres veces mayor que las demás personas paradas, a fomentar el empleo de los jóvenes con discapacidad otorgando ayudas económicas a los empresarios e invirtiendo en pymes, empresas sociales y autoempleo.

Sensible con las dificultades propias de su situación, no solo se preocupa de su acceso al trabajo sino de su contenido, sugiriendo una normativa laboral protectora para los jóvenes discapacitados con horarios laborales flexibles, regímenes de teletrabajo así como el acceso a las TIC.

Sin embargo nuestra normativa nacional sigue sin considerar la juventud como un criterio de protección en relación con la discapacidad, esta

falta de sensibilidad del legislador y del ejecutivo con la discapacidad joven es inexplicable, en tanto que un acceso temprano de los discapacitados al empleo, podría ahondar en una mejora de su integración social.

### **3. Inmigrantes jóvenes.**

Durante los años de la crisis, desde el año 2007, se ha producido un cierto consenso económico, político y social de incapacidad de nuestro mercado de trabajo de asumir nueva mano de obra extranjera de hecho durante estos años han primado las medidas de expulsión del mercado de trabajo de inmigrantes, sobre las de integración.

Así en el año 2008, inicio de la crisis, se adoptó el RDL 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. Tal decreto ley permite una capitalización de la prestación por desempleo a fin de costear el retorno de inmigrante a su país de origen y darle cierta estabilidad tras el regreso.

Así el artículo único de esta norma establece la posibilidad de que el Servicio Público de Empleo Público Estatal, abone anticipadamente y de forma acumulada en dos veces el importe de la prestación contributiva por desempleo a que tengan derecho aquellos que deseen retorna voluntariamente a su país.

Se exige que el trabajador inmigrante este desempleado, se encuentren legalmente en España y sea nacional de países con convenio bilateral en materia de Seguridad Social con España, pudiendo no obstante el Ministerio de extender esta medida a extranjero de países con los que no exista convenio, si estos cuentan con mecanismos de protección social suficientes para el trabajador quedando excluidos los trabajadores nacionales

de países de la Unión Europea o del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y de Suiza.

La obtención de la prestación incluye la suscripción por el trabajador de una compromiso de retorno a su país de origen en el plazo de 30 días naturales y de no retorno a España en el plazo de 3 años.

El 40% de la prestación se entregará en España y el 60% en el país de origen, pasados los 30 días naturales y hasta los 90 días.

La norma establece la posibilidad de complementar la prestación con otras ayudas destinadas por el estado al retorno de inmigrantes.

De hecho esta medida encuadrada aquí, no procede como política activa de empleo sino como política pasiva al no procurar la creación de empleo sino a expulsar de la masa de desempleo a un colectivo importante dentro de ella.

#### **4. Jóvenes Víctimas de Violencia de Género.**

Para el fomento de la contratación indefinida de las mujeres víctimas de violencia de genero se establece una cuantía de 1500 euros mientras que las víctimas de violencia doméstica se establece la cuantía de 850 euros durante cuatro años y con una vigencia de la medida de manera indefinida de conformidad con la ley 43/2006.

Para el fomento del empleo en las conversiones de contratos temporales en indefinidos, celebrados con víctimas del terrorismo, violencia de género, doméstica y personas en situación de exclusión social se establece una reducción de 1.500 euros, para las Víctimas de violencia de género y terrorismo con una reducción de 850 euros, y por ultimo para las Víctimas de violencia doméstica con una reducción de 600 euros con una duración

mínima de contrato de cuatro años con una vigencia de la medida de forma indefinida de conformidad con la Disposición Final 14 de la Ley 3/2012.

Por otro lado el contrato de interinidad para sustituir a trabajadoras víctimas de violencia de género que hayan suspendido su contrato ejercitando su derecho a la movilidad geográfica o cambio de centro de trabajo tendrá una reducción del 100 % de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes con una duración de la medida durante todo el tiempo que dure la sustitución y en caso de movilidad geográfica o cambio de centro de trabajo por el plazo de seis meses de conformidad con la ley 1/2004 de 28 de diciembre de violencia de genero.





## **CAPÍTULO SEPTIMO. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL.**

Como ya vimos en el primer capítulo la formación es esencial para permitir la inserción profesional de las personas y para mejorar sus condiciones laborales. Así la formación permite al trabajador mejorar sus conocimientos, adquirir habilidades que le permitan desempeñar una profesión.

Si la formación escolar básica es de suma importancia, a la hora de analizar la relación entre fracaso escolar y desempleo, pues permite a la persona poseer unos conocimientos básicos para desenvolverse en el mundo que le rodea; la formación profesional supone un plus adicional y esencial en muchos sectores profesionales, pues afecta positivamente a la empleabilidad al encaminarse a ofrecer habilidades específicas en una determinada materia profesional siendo por tanto junto con la formación universitaria las principales herramientas de cualificación del trabajador.

De hecho, en la situación actual de nivel alto del desempleo, la formación profesional se convierte en pieza clave para la inserción al existir mayor competencia entre la oferta laboral y escasez de demanda, estableciéndose como elemento diferenciador y a la vez coadyuva al crecimiento económico al comportar uno de los factores de incremento de la productividad de las empresas.

Además es una institución ligada al hecho juvenil, pues constituye una de las opciones esenciales de formación del joven tras haber superado sus estudios básicos.

### **1. Concepto y clasificación de la Formación Profesional.**

### ***1.1 Concepto y características de la Formación Profesional***

Podemos definir la Formación Profesional como aquella “que capacita para el desempeño cualificado de diversas profesiones y proporciona la formación necesaria para adquirir la competencia profesional y el conocimiento propios de cada sector”<sup>343</sup>.

La Ley de Educación de Claudio Moyano,<sup>344</sup> supuso la primera iniciativa para crear en España un sistema de enseñanza profesional,<sup>345</sup> competencia que pasará del Ministerio de Trabajo al Ministerio de Instrucción Pública<sup>346</sup> en el periodo republicano (1931-1936).

Superada la Guerra Civil<sup>347</sup>, España atraviesa una fase de aislamiento político y económico, que sigue con la II Guerra Mundial de 1939 a 1942, en el que se crea el Instituto Nacional de Industria,<sup>348</sup> la formación profesional pasa a organizarse desde el ámbito sindical, que organizará una red propia de centros (seis en 1940, que se convertirían en 70 en 1950). En 1955 se promulga la Ley de Formación Profesional Industrial<sup>349</sup>, que sustituye la

---

<sup>343</sup> Definición muy completa extraída de la Guía informativa de Formación Profesional del Departament d'ensenyament de la Generalitat de Catalunya.

<sup>344</sup> Claudio Moyano, 1857. <http://www.fuentelap.com/otros%20temas/peryper/moyano.htm>

<sup>345</sup> Estatutos de Enseñanza Industrial y de Formación Profesional de 1924 y 1928, respectivamente. Fue este último el que estableció una red de centros para dar respuesta a las necesidades de formación de los trabajadores después del proceso de reindustrialización que siguió a la Primera Guerra Mundial.

<sup>346</sup> En febrero de 1932 se creó la Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica con la misión, entre otras, de actualizar y perfeccionar el Estatuto de 1928. La turbulencia política y económica que caracterizó este período condujo a un escaso nivel de realizaciones prácticas.

<sup>347</sup> La Guerra Civil 1936-1939. <http://www.historiasiglo20.org/HE/14.htm>.

<sup>348</sup> LOS FONDOS HISTÓRICOS DEL INI. FUENTES PARA EL ESTUDIO DE LA EMPRESA PÚBLICA INDUSTRIAL. Instituto Nacional de Industria creado por ley 25 de septiembre de 1941 y se mantuvo adscrito a la Presidencia del Gobierno hasta 1968, se suprimió por RD. Ley 5/1995 junto con el Instituto Nacional de Hidrocarburos (creado en 1981 para gestionar las actividades empresariales públicas en materia de Hidrocarburos integradas hasta el momento en el INI). [http://www.usc.es/estaticos/congresos/histec05/b21\\_laruelo.pdf](http://www.usc.es/estaticos/congresos/histec05/b21_laruelo.pdf)

<sup>349</sup> file:///H:/29-02-2016/sistema\_formacion\_profesional\_espana\_cedefop\_cap3.pdf

regulación aún vigente del Estatuto de 1928 y se ocupa de impulsar las enseñanzas profesionales como parte del Sistema Educativo general.

Se crean las Escuelas de Aprendizaje y Maestría Industrial<sup>350</sup>, una en cada capital de provincia, atendiendo así la demanda creciente de cualificaciones profesionales que surge de los procesos de industrialización. Estas Escuelas se denominarán en el futuro Centros Nacionales de Formación Profesional e Institutos Politécnicos.

El Ministerio de Trabajo, que con anterioridad ya había creado algunos Centros como la Escuela de Graduados Sociales y la Escuela de Capacitación Social, en colaboración con las Mutualidades Laborales, promueve ahora la creación de una red de "Universidades Laborales"<sup>351</sup> donde se impartieron enseñanzas de formación profesional además de los bachilleratos técnicos y, más tarde (1964), las Ingenierías Técnicas. En 1971, existen 17 "universidades" de este tipo, que atendían a más de 17.000 alumnos<sup>352</sup>.

Por otra parte, la Iglesia y diversas entidades privadas mantienen centros de formación en los que se imparten, en general, enseñanzas homologadas por las autoridades educativas<sup>353</sup>. En 1957 se crea la Oficina Sindical de Formación Profesional Acelerada<sup>354</sup>, que establece una serie de

---

<sup>350</sup> ORDEN de 27 de junio de 1968 por la que se amplían y modifican las enseñanzas que se cursan en

las Escuelas Oficiales de Formación Profesional Industrial que se citan.

<sup>351</sup> DELGADO GRANADOS, Patricia. Universidad de Sevilla. El franquismo y las Universidades laborales. Ley 40/1959. [http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/17/art\\_15.pdf](http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/17/art_15.pdf)

<sup>352</sup> En la actualidad las acciones formativas están impulsadas por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo y se rige por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo y modificada por el REAL DECRETO LEY 4/2015, de 22 de marzo. <http://www.launiversidadlaboral.com/catalogo.php>

<sup>353</sup> Carlos Otero Hidalgo, Andrés Muñoz Machado, Aitor Marcos Sánchez. 2ª. edición, 1999. Cedefop. Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional. Capítulo 3. El sistema de Formación Profesional español – OEI. [www.oei.es/etp/sistema\\_formacion\\_profesional\\_espana\\_cedefop\\_cap3.pdf](http://www.oei.es/etp/sistema_formacion_profesional_espana_cedefop_cap3.pdf).

<sup>354</sup> S. FERNANDEZ DE PEDRO. A. GONZALEZ DE LA FUENTE. APUNTE PARA UNA HISTORIA DE LA FORMACION PROFESIONAL EN ESPAÑA. LA FORMACION PROFESIONAL DE 1939 AL I

Centros, integrados bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo, en los cuales se capacita a los trabajadores para especializaciones muy concretas mediante cursos breves e intensivos. En abril de 1964, el Ministerio de Trabajo pone en marcha el denominado Plan Nacional de Promoción Profesional Obrera (PPO) con una serie de cursos de carácter ocupacional impartido mediante centros móviles. Una parte del Plan se materializó en colaboración con el Ejército mediante los Cursos de Promoción Profesional del Ejército (PPE).

En 1970 se aprueba la Ley General de Educación que obliga a tener que gestionar la Educación General Básica (EGB) a toda la población desde los seis años a los 14 incluidos.

A la creación del Patronato para la Formación Profesional, se procede a través de los Seguridad Social a la recaudación de la cuota para la formación profesional<sup>355</sup> que se extingue en 1985, haciéndose cargo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La Formación reglada que se dota con cargo a presupuestos generales del Estado de cada año y la controla el Ministerio de Educación y Ciencia. Durante la década de los años setenta, aparecen y desaparecen varios organismos hasta la aparición definitiva del Instituto Nacional de Empleo (INEM) creado en 1978 y, por tanto, de la política de formación profesional ocupacional española<sup>356</sup>.

---

PLAN DE DESARROLLO.pag.4[http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/1975-239/1975re239\\_estudios05.pdf?documentId=0901e72b81820518](http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/1975-239/1975re239_estudios05.pdf?documentId=0901e72b81820518)

<sup>355</sup> 0,7 % de la masa salarial de los Seguros Sociales correspondientes al mes en curso(0,6 % a cargo de empresarios y 0,1 % a cargo de los trabajadores).

<sup>356</sup> Carlos Otero Hidalgo, Andrés Muñoz Machado, Aitor Marcos Sánchez. 2ª. edición, 1999. Cedefop. Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional. Capítulo 3. El sistema de Formación Profesional español – OEI. [www.oei.es/etp/sistema\\_formacion\\_profesional\\_espana\\_cedefop\\_cap3.pdf](http://www.oei.es/etp/sistema_formacion_profesional_espana_cedefop_cap3.pdf).. Antecedente es el Servicio de Acción Formativa (SAF), creado en 1973, que recoge las funciones del PPO, y que posteriormente, al incorporar las competencias en materia de empleo, se convirtió en el

El Acuerdo Económico y Social (AES) suscrito en 1984<sup>357</sup> por los Interlocutores Sociales más representativos pone de relieve la «necesidad de adaptar las enseñanzas profesionales a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo », señalándose «el papel primordial de la Formación Profesional para la superación de la deficiente situación del mercado de trabajo en España».

En el plano normativo, se promulgaron varias leyes, como la Ley de Reforma Universitaria<sup>358</sup> (LRU) y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)<sup>359</sup>.

Asimismo, se crea el Marco Institucional encargado de regular las normativas que, en materia de FP, promueve la Administración Educativa y Laboral y se completa mediante la participación de los agentes económicos y sociales en la planificación y seguimiento de las medidas concretas que configuran los programas de actuación. El Consejo General de la Formación Profesional, creado por Ley 1/1986 de 7 de enero<sup>360</sup>, integra a representantes de la Administración, organizaciones empresariales (CEOE, CEPYME) y organizaciones sindicales (UGT, CCOO, ELA-STV), a los que se añadieron durante 1997 los de las CCAA con plenas competencias.

---

Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF), que contribuyeron a dar un impulso a la investigación ocupacional.

<sup>357</sup> Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 1985-86, BOE. Núm. 245 de 12 de octubre de 1984. Corrección de errores de la Resolución de 9 de octubre de 1984, del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, por la que se acuerda la publicación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 1985-86, integrante del Acuerdo Económico y Social (AES), suscrito por la Unión General de Trabajadores (UGT) y las Confederaciones Empresariales CEOE y CEPYME.

<sup>358</sup> Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. (Vigente hasta el 13 de enero de 2002). BOE. 209 de 1 de septiembre de 1983.

<sup>359</sup> Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación. BOE. De 4 de julio de 1985.

<sup>360</sup> Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional. BOE. núm. 9, de 10/01/1986. Referencia: BOE-A-1986-576.

La Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de la educación la define en el artículo 39 como aquella que “comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales.”

Estas definiciones puede complementarse con la de cualificación profesional ofrecida por el RD.1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que en su artículo 5 la define como “el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación, así como a través de la experiencia laboral”.

En efecto formación y cualificación no son sinónimos pero mantienen una relación de causa consecuencia pues la cualificación es efecto de la formación, pues todo conocimiento se adquiere por aprendizaje aun los que son de carácter meramente natural.

BANYULS<sup>361</sup> en su consideración de la formación como política activa de empleo la define como “la adquisición fuera del sistema educativo reglado de cualificaciones laborales específicas valoradas en el mercado de trabajo que es, con la excepción de los incentivos a la contratación laboral, la política activa de ocupación más importante que se lleva a cabo hoy en día en la mayoría de países europeos”.

---

<sup>361</sup> BANYULS, Josep et al. *Economía laboral i polítiques de ocupació*. Primera Edición. Valencia: Publicacions Universitat de Valencia. 2005. Págs. 172 y 173

Banyuls encuentra el fundamento de la formación como política activa en la concepción del desempleo como paro estructural causado por el desajuste de las cualificaciones con los trabajadores y las cualificaciones de los puestos de trabajo requeridos en la demanda de empleo.

Incide Banyuls en que esta percepción culpa al sistema educativo obligatorio de ineficacia al no permitir al trabajador poseer unos conocimientos y habilidades mínimas para desempeñar un trabajo.

Así considera el autor que la formación profesional ha de ir dirigida a impartir contenidos, mediante un sistema ágil, funcional y flexible, que se encuentren cercanos a las necesidades y requerimientos específicos de los puestos de trabajo ofertados con el objetivo de lograr una inserción laboral directa e inmediata en aquellas ocupaciones que previamente se han considerado oportunas y viables. Igualmente considera que esta formación ha de ir coordinada con la educación reglada básica.

Una de las finalidades de la formación ha de ir dirigida a preparar al trabajador para la tecnificación del trabajo de tal forma que su cualificación profesional permita al empresario, mediante una plantilla cualificada para el manejo de la tecnología, aumentar su competitividad en el mercado.

Sin embargo Banyuls considera que la formación no es una solución para todas las crisis de empleo si no solo para aquellas cuyo origen se encuentre en una situación de deficiencias educativas en los trabajadores por ejemplo ante el avance de la tecnificación que requiera una adquisición activa de conocimientos por los trabajadores. Por el contrario, una situación de desempleo originada por una crisis económica que impida al sistema productivo crear tantos puestos de trabajo como oferta laboral exista no podrá solventarse mediante la formación, pues esta solo implicará para el trabajador una mejora de su posición como oferta de empleo en la cola del

paro en competencia con otros trabajadores pero no le garantizará encontrar trabajo.

La Formación Profesional se articula a través del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP), diseñado por la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

LLEÓ CASANOVA<sup>362</sup> destaca tres características del sistema nacional de cualificación profesional: que solo son valoradas las competencias útiles para desempeñar el ejercicio de una actividad laboral; que su objetivo conforme a la normativa comunitaria es doble por una parte convertirlo en elemento fundamental para la competitividad y para el empleo, por otro el desarrollo personal y profesional de los trabajadores; y que la formación profesional va dirigida a potenciar el desarrollo de la carrera profesional del trabajador acreditando, tras formarlo, que posee habilidades suficientes en determinada materia en beneficio tanto de su promoción económica como profesional.

### **1.2. Clasificación de la Formación Profesional.**

La formación profesional puede clasificarse por su origen en formación derivada del sistema educativo y en formación profesional para el empleo.

La derivada del sistema educativo se articula a través de los grados medio y superior y va dirigida a la obtención de títulos de grado en formación profesional.

La formación profesional del empleo es una formación modular dirigida a la obtención de certificados profesionales y que se divide en la formación

---

<sup>362</sup> LLEÓ CASANOVA Beatriz, Formación y empleo la cualificación profesional en el Trabajo. En: ROQUETA BUJ, R. et alt. *Crisis Económica y Medidas ante el Desempleo*. RODRIGUEZ PASTOR, G. (Coord.) 1ª Edición. Valencia: Tirant Lo Blanc, 2015. Págs. 83 y ss.



para los demandantes de empleo con fines de inserción profesional y la de los ya ocupados con fines de promoción personal en el trabajo tanto económica como profesional.

## **2. Marco Institucional de la Formación Profesional**

Ha de diferenciarse entre la formación profesional educativa y la formación profesional para el empleo.

En principio la competencia legislativa le corresponde al Estado pero las autonomías han desarrollado amplias funciones de ejecución, así la formación profesional educativa se regula por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, correspondiendo al Gobierno, ex art 6 bis de la citada Ley Orgánica: La ordenación general del sistema educativo, la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución (relativo al Derecho fundamental a la educación), a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, la programación general de la enseñanza, la alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos, el diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta Ley Orgánica.

En concreto respecto de la Formación Profesional en el apartado 4 establece que "En relación con la Formación Profesional, el Gobierno fijará los objetivos, competencias, contenidos, resultados de aprendizaje y criterios de evaluación del currículo básico. Los contenidos del currículo básico requerirán

el 55 por 100 de los horarios para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan.”

Así hemos de entender que la competencia legislativa básica corresponde al Estado y que el gobierno distribuye en las proporciones reseñadas la competencia de desarrollo y su correlativa ejecución en relación al currículo, sin perjuicio de las funciones generales que se atribuyen al Gobierno.

Por su parte la formación para el empleo se regula en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo y el RDL 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

Esta última Ley, de reciente creación, en su artículo 25 establece un tercer órgano de consulta y participación que habría que añadir al Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales, al Consejo General de la Formación Profesional y a la comisión permanente del mismo. Este nuevo órgano es El Consejo General del Sistema Nacional de Empleo considerándolo como “principal órgano de consulta y de participación de las administraciones públicas y los interlocutores sociales en el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral”, si bien este órgano no es novedoso pues sustituye a la antigua fundación tripartita.

Además establece su competencia en la materia en tanto no sea objeto de informe preceptivo por el Consejo General de Formación Profesional.

Pasemos a analizar en concreto el Consejo General de la Formación Profesional y el Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales.

### **2.1. El Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales.**

El artículo 5.3 de la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, define a esta institución como el "órgano técnico de apoyo al Consejo General de la Formación Profesional responsable de definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el correspondiente Catálogo Modular de Formación Profesional."

Su creación se debe al RD.375/1999, de 5 de marzo que tras dotarlo de capacidad e independencia en su actuación lo supedita a su función de apoyo del Consejo General de la Formación Profesional, estableciendo para el órgano una serie de objetivos concretos que son la observación de las cualificaciones y su evolución, la determinación y acreditación de las cualificaciones, el desarrollo de su integración y el seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Formación Profesional.

Desde 2004<sup>363</sup> la institución se adscribe al Ministerio de Educación y Ciencias y dentro de él depende orgánicamente de la Secretaria General de Educación.

El RD.375/1999, de 5 de marzo establece las funciones de la institución en su artículo 2, entre las que destacan las de proponer el establecimiento y la gestión del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales; Establecimiento de criterios para definir los requisitos y características que deben reunir las cualificaciones profesionales; identificación de competencias

---

<sup>363</sup> RD.1553/2004, de 20 de junio

profesionales; Proponer un sistema de acreditación y reconocimiento profesional; Establecer criterios que deben observarse en la evaluación de la competencia y en el procedimiento para la concesión de acreditaciones; realizar estudios, informes, análisis comparativos, recopilación de documentación, dotación bibliográfica, y seminarios científicos; Proponer las medidas necesarias para la regulación del sistema de correspondencias, convalidaciones y equivalencias entre los subsistemas, incluyendo la experiencia laboral.

El artículo 4 del RD.375/1999 de 5 de marzo define su estructura orgánica que consta de un Director cuyo nombramiento se efectuará mediante Orden del Ministro de Educación, Cultura y Deporte, previa conformidad del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, y con informe preceptivo del Consejo General de Formación Profesional.

El Instituto está compuesto por cuatro áreas: la del Observatorio Profesional; la de Investigación Metodológica y Articulación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales; la de Diseño de las Cualificaciones; la de Información y de Gestión de los Recursos.

Su financiación compete a los Ministerios de Educación y Cultura y de Trabajo y Asuntos Sociales.

## ***2.2. Consejo General de la Formación Profesional.***

Creado por Ley 1/1986, de 7 de Enero sin embargo su actual configuración viene dada por la Ley 19/1997 de 9 de Junio que lo constituyó como órgano consultivo y especializado que asesora al gobierno en materia de Formación Profesional, de representación tripartita: patronal, sindicatos y Administraciones públicas, dando entrada en ellas a las CC.AA (incluidas las ciudades de Ceuta y Melilla).

El CGFP se constituye en órgano rector del INECUAL, cuyas funciones las ejerce de forma permanente y por delegación la Comisión Permanente de Consejo General de la Formación Profesional y a esta le corresponde las funciones de aprobación de los planes de actividades del órgano, la formulación de propuestas que guarden relación con las funciones propias del Instituto, la elaboración de propuestas de optimización de recursos presupuestarios y formulación de propuestas necesarias para la realización de los planes de actuación del Instituto, el examen de la memoria anual de las actividades del INECUAL.

El Consejo está compuesto por 77 miembros: su presidente, 4 vicepresidentes, 17 vocales de la Administración General del Estado, 17 Vocales representantes autonómicos y un vocal por cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla, 19 Vocales en representación de la patronal y 19 Vocales por en representación de los sindicatos.

### ***2.3. La gobernanza del sistema de Formación Profesional conforme al RDL 4/2015, de 22 de marzo.***

El artículo 26<sup>364</sup> establece que la programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo en su ámbito competencial corresponde al SPEE y a los órganos competentes de las comunidades autónomas que llevarán a cabo las funciones de colaboración, coordinación y cooperación en esta materia a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Al SPEE, le corresponde la programación, gestión y control, ya sea total o parcialmente en los ámbitos de actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación financiadas mediante bonificaciones en

---

<sup>364</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Núm. 70 de 23 de marzo de 2015 Sec. I. Pág. 25019.I. Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

las cuotas de la Seguridad Social que se aplican las empresas que tengan sus centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma; Programas o acciones formativas que trasciendan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma; Acciones formativas relacionadas con el ejercicio de competencias exclusivas del Estado; Acciones formativas en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla mientras su gestión no haya sido objeto de transferencia.

Las CC.AA que ejercerán sus funciones en la materia a través de los órganos por ellas designados, deberán proporcionar al SPEE, información la formación desarrollada a fin de garantizar su coordinación e integración con la información estadística estatal. El SPEE deberá comunicar a las CC.AA los resultados de dicha información estadística.

#### ***2.4. La Fundación Estatal de Formación para el Empleo.***

Se crea la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo como parte del sector público estatal y con un Patronato compuesto por la Administración General del Estado, por las autonomías, patronal y sindicatos.

La representación de la Administración General es mayoritaria y su presidencia recae en la Secretaría de Estado de Empleo.

Además de las competencia que se le atribuyan reglamentariamente le corresponde la colaboración y el apoyo técnico al Servicio Público de Empleo Estatal en materia de formación profesional para el empleo; y el apoyo al Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el desarrollo estratégico del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

#### ***2.5. Las estructuras paritarias sectoriales.***

La nueva Ley resalta la importancia de las Estructuras Paritarias Sectoriales en el marco de la negociación colectiva para adoptar acuerdos sectoriales de ámbito estatal o acuerdos específicos de igual ámbito,

formadas por representantes de trabajadores y empresarios de un determinado sector conforme al mapa sectorial que apruebe el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

La ley les atribuye las siguientes funciones: la Prospección y detección de necesidades formativas sectoriales; la propuesta de orientaciones y prioridades formativas para los programas formativos sectoriales, con especial énfasis en las que se dirijan a las PYME; la propuesta de mejoras de la gestión y de la calidad de la formación para el empleo en su ámbito sectorial; la elaboración de propuestas formativas relacionadas con los procesos de ajuste, reestructuración y desarrollo sectorial, en especial las relacionadas con necesidades de recualificación de trabajadores de sectores en declive; la mediación en los procesos de discrepancias y definición de mecanismos que favorezcan los acuerdos en materia de formación en el seno de las empresas; el conocimiento de formación profesional para el empleo que se realice en sus respectivos ámbitos; la difusión de las iniciativas de formación y promoción de la formación profesional para el empleo, especialmente entre las PYME y micro-PYME; la elaboración de una memoria anual sobre la formación profesional para el empleo en su ámbito sectorial; y la elaboración de propuestas para la realización de estudios sectoriales e investigaciones que se promuevan en sus respectivos ámbitos y en los que llevan a cabo los Centros de Referencia Nacional.

Establece asimismo unas funciones complementarias en colaboración con el SPEE o la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo como la realización de estudios e investigaciones de carácter sectorial, la participación en la definición y actualización de las cualificaciones profesionales, certificados de profesionalidad y especialidades formativas, la intervención en los procesos de acreditación de la experiencia laboral o la participación en la extensión y consolidación de la Formación Profesional dual.





## **CAPÍTULO OCTAVO. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO.**

La formación profesional para el empleo es una formación modular dirigida a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, que favorece la formación del trabajador a lo largo de toda su vida activa y que trata de conjugar las necesidades empresariales con las personales y laborales del trabajador, así como con las necesidades territoriales y las de los sectores productivos.

La formación ha de implicar un proceso de transmisión de conocimientos que le permita adquirir habilidades profesionales, por ello se excluyen las acciones de índole meramente informativa o divulgativa.

RDL 4/2015, de 22 de marzo subdivide la Formación Profesional para el Empleo en cuatro iniciativas de formación profesional para el empleo y que tratan de dar respuesta a las necesidades individuales de los usuarios de la Formación Profesional y del sistema productivo: estas son la Formación programada por las empresas para sus trabajadores (que es la antigua formación de demanda), su duración no podrá ser inferior a una hora; La oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores ocupados; La oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores desempleados; Otras iniciativas de formación profesional para el empleo.

### **1. La programada por las empresas.**

Es la que programan las empresas (también aquellas entidades públicas no incluidas en el ámbito de aplicación de los acuerdos de formación en las Administraciones Públicas) a sus trabajadores asalariados incluyendo a los trabajadores fijos-discontinuos en los períodos de no ocupación, o los afectados por medidas temporales de suspensión de contrato por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en sus períodos de

suspensión de empleo, e incluso los despedidos si lo fueran durante el momento de la formación.

El RDL 4/2015, de 22 de marzo tiene en cuenta las especiales situaciones del ámbito empresarial y por ello las acciones formativas deberán responder a necesidades empresariales y deberán desarrollarse de acuerdo a cierta flexibilidad en cuanto a sus contenidos y el momento de su impartición procurando adaptar las competencias de los trabajadores a los requerimientos productivos de la empresa. Aun cuando dicha programación deberá realizarse con respeto al derecho a la información y a la consulta que asiste a los representantes de los trabajadores a quienes se deberá solicitar informe de forma preceptiva.

Tanto la organización<sup>365</sup> como impartición de los trabajadores podrán realizarlas las empresas por si mismas o podrán recurrir a la contratación de prestadores de dichos servicios, debiendo comunicar al inicio y a la finalización, tales acciones a la Administración que tiene funciones de seguimiento, control y evaluación de las mismas.

Otro punto importante es la financiación de la misma, estableciéndose anualmente un crédito de formación que se puede hacer efectivo mediante bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social conforme se comunique a la administración la finalización de las distintas actividades.

Se establece un mínimo de participación en la financiación de tales actividades por las empresas en función de su tamaño.

---

<sup>365</sup> La organización pueden encomendarse a organizaciones empresariales o sindicales, a estructuras paritarias constituidas en el ámbito de la negociación colectiva que cuenten con personalidad jurídica propia, a asociaciones de trabajadores autónomos y de la economía social o a otras entidades externas, incluidas las entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro habilitado por la Administración pública competente, debiendo comunicar el inicio y finalización de las acciones formativas a la Administración. Art 13 RDL 4/2015, de 22 de marzo.

## **2. La formación de oferta para los trabajadores ocupados.**

Su finalidad es atender a las necesidades formativas no cubiertas por las empresas desarrollándose como complemento a esta en dirección tanto transversal como sectorial.

Trata de atender a esta finalidad procurando ofrecer una formación que atendiendo a requerimientos de productividad y competitividad empresarial y a las necesidades de adaptación en los cambios del sistema productivo, no olvide las necesidades de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores mejorando su empleabilidad.

Las administraciones deberán de desarrollar programas de cualificación y reconocimiento profesional que permitan a los trabajadores la obtención de los certificados de profesionalidad mediante una oferta de formación modular favorecedora de la acreditación parcial acumulable y de aquellos procedimientos que permitan un reconocimiento efectivo de las competencias adquiridas por la experiencia laboral.

La ley permite la participación de sindicatos, patronal (tanto a través de su representación directa mediante las organizaciones más representativas en el ámbito de actuación, como a través de las estructuras paritarias sectoriales) las asociaciones de autónomos y de la economía social, y otras con acreditada experiencia en la materia en la detección de necesidades, diseño, programación y difusión de la oferta formativa.

Se establece la posibilidad de participación de los desempleados en esta oferta conforme a un límite.

### **3. Oferta formativa para trabajadores desempleados.**

Su diseño, programación y difusión corresponde a las Administraciones públicas competentes, con participación mediante consulta a las organizaciones empresariales y sindicales.

Va dirigida a facilitar la inserción laboral del trabajador permitiéndole adquirir una serie de habilidades y competencias conforme a su perfil.

Estos programas informativos incluirán de forma preferente acciones dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad.

Se establecerán programas formativos especiales para personas con dificultades para su inserción o recualificación o con necesidades formativas especiales, e incluso podrán establecerse programas formativos que lleven aparejado compromiso de contratación.

Los programas también podrán orientarse al autoempleo y a la economía social o a la realización de prácticas no laborales en empresas.

### **4. Otras iniciativas de formación profesional para el empleo.**

La Ley incluye en esta modalidad, las relativas a los permisos individuales de formación, la formación en alternancia con el empleo, la formación de los empleados públicos y la formación no financiada con fondos públicos desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada destinada a la obtención de certificados de profesionalidad.

La formación de las personas en situación de privación de libertad y la formación de los militares de tropa y marinería.

### **5. La prestación de la formación profesional.**

Podrán impartir esta formación profesional:

Las propias empresas para sus propios trabajadores o de su grupo o red empresarial, o para desempleados con compromiso de contratación.

Las Administraciones Públicas competentes a través de centros propios adecuados para impartir formación, o a través de entidades o empresas públicas que estén acreditadas e inscritas para impartir la formación con las que se haya establecido convenio, sin que estas últimas puedan subcontratar con terceros la ejecución de la actividad formativa.

Las entidades de formación, públicas o privadas, acreditadas e inscritas en el registro correspondiente, para impartir formación profesional para el empleo, incluidos los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad privada, no pudiendo subcontratar con terceros la ejecución de la actividad formativa.

## **6. La financiación de la formación profesional del empleo y el cheque formación.**

La financiación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral viene constituida:

- Por los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.
- Por las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal.
- Por los fondos de las autonomías destinados a esta materia en el ámbito de su competencia.

- Por la cofinanciación a través del Fondo Social Europeo o de otras ayudas e iniciativas europeas.

Estos fondos se aplican a la formación utilizando los siguientes instrumentos:

- Bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social sin carácter subvencional que se aplica a la formación programada por empleador para sus empleados, permisos individuales de formación y al contrato para la formación y el aprendizaje en lo referente a la actividad formativa.
- Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva a todas las entidades de formación que cumplan los requisitos de acreditación e inscripción conforme a la normativa vigente, aplicable a la formación para trabajadores desempleados y ocupados, incluida la específica para autónomos y de la economía social, así como a los programas públicos mixtos de empleo-formación.

También podrán participar empresas y entidades en caso de programas formativos con compromisos de contratación.

- La concesión directa de subvenciones a los desempleados que participen en las acciones formativas para las becas y ayudas de transporte, manutención y alojamiento; compensaciones económicas a empresas por la realización de prácticas profesionales no laborales; y subvenciones en los convenios que suscriban las instituciones públicas competentes para la formación de las personas en situación de privación de libertad y de los militares de tropa y marinería que mantienen una relación de carácter temporal con las Fuerzas Armadas.

El cheque formación

El RDL 4/2015, de 22 de marzo introduce en su artículo 7 un instrumento nuevo alternativo a las convocatorias de subvenciones y que consiste en un “cheque formación” que se proporciona a los trabajadores desempleados, cuyo perfil profesional requiera la realización de acciones formativas concretas para mejorar su empleabilidad.

Pudiendo en este caso el trabajador acudir a cualquiera de las entidades de formación acreditada e inscrita, de entre las seleccionadas por la administración competente, para entregarle el citado cheque a cambio de que se le imparta la formación que requiere.

La Disposición adicional segunda establece la necesidad de un acuerdo entre autonomías y estado para impulsar la nueva medida en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

## **7. El estatuto de los trabajadores y los contratos formativos.**

El Estatuto de los Trabajadores<sup>366</sup> establece multitud de referencias a la formación profesional dada la especial vinculación que existe entre la formación y el trabajo.

Así ya el artículo 40. 2 de la Constitución Española establece que “los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales”, previsión que ha de entenderse unida a lo dispuesto en el artículo 35 relativo al derecho a la promoción a través del trabajo y al propio derecho al trabajo, pues la formación profesional para el

---

<sup>366</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)

empleo tiene por objeto no solo procurar formación al trabajador, sino procurársela para conseguir su empleabilidad, la adaptación del trabajador a las exigencias de la producción o bien lograr que el trabajador pueda promocionarse accediendo a mejores condiciones laborales.

Por tanto la formación para el empleo presenta una estrecha vinculación con el trabajo pues de un modo u otro es una de las dos finalidades que el concepto formación para el empleo encierra: la formación y el trabajo.

El desarrollo del derecho al trabajo se realiza fundamentalmente a través del Estatuto de los Trabajadores<sup>367</sup>, como es previsión constitucional, y es por ello que esta norma se encuentra plagada de tantas referencias a la formación.

Así el artículo 4.2b) establece el derecho del trabajador a “la promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad”.

Pero las referencias no terminan aquí: se establece como límite para los trabajos del menor de edad estableciendo que no podrá realizar aquellos que se declaren insalubres, penosos, nocivos o peligrosos para su formación profesional y humana. (Art 6.2 y 6.4 ET); se establece contratos formativos (art 11); se establece la obligación de que los contratos formativos se formalice por escrito (art 8); se establece que Los Convenios Colectivos establecerán medidas para facilitar el acceso efectivo de los trabajadores a tiempo parcial y a los temporales a la formación profesional continua, a fin

---

<sup>367</sup> Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el RDL 1/1995, de 24 de marzo. Ahora derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE. núm. 255, de 24 de octubre de 2015 Referencia: BOE-A-2015-11430)



de favorecer su progresión y movilidad profesionales (art 12 y 15); Se establece la obligación del empresario de garantizar el acceso efectivo a los trabajadores a distancia a la formación profesional para el empleo, a fin de favorecer su promoción profesional (art 13); también se establece que se puedan adoptar por convenio colectivo medidas de discriminación positiva en materia de formación (art 17); se requiere tener en cuenta la formación del trabajador para la determinación de los ascensos (art 24); se establece como medida de atenuación del despido colectivo para los trabajadores despedidos a pactar en el periodo de consultas con los representantes de los trabajadores, que se establecerá en obligatoria como parte de un plan de recolocación junto a otras medidas de orientación profesional, recolocación y empleabilidad si el despido es de más de 50 trabajadores (art 51); se menciona en caso de despido por causas objetivas cuando tras ofrecer al trabajador la formación conveniente y habiendo transcurrido como mínimo dos meses este no se hubiera adaptado a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo, cuando dichos cambios sean razonables (art 52); como derecho de información requiriendo los planes de formación del empresario informe previo por parte del comité de empresa (art 64).

El artículo 23 regula la promoción y formación profesional en el trabajo que como ya hemos visto es una exigencia constitucional, así establece el derecho del disfrute de los permisos necesarios para concurrir a exámenes, a elegir en su caso turno de trabajo cuando el trabajador curse con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional.

También se establece el derecho a la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional; a la concesión de los permisos oportunos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo y a la formación necesaria para la adaptación del trabajador a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, corriendo a cargo de la empresa sin perjuicio de que el trabajador pueda obtener a tal efecto los créditos destinados a la formación, considerándose el tiempo destinado a la formación como tiempo de trabajo efectivo.

A tal efecto permite amplias facultades de determinación efectiva de estos derechos a la negociación colectiva, garantizando a través de su acción, en esta materia, la ausencia de discriminación directa o indirecta entre trabajadores de uno y otro sexo.

Se establece el derecho de los trabajadores con una antigüedad de al menos un año en la empresa a tener un permiso retribuido de 20 horas anuales de formación profesional para el empleo que ha de estar vinculada a la actividad de la empresa y que es acumulable por un periodo de hasta cinco años.

## **8. La implantación de la formación profesional dual.**

El Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, nacido tras la reforma, desarrolla el contrato formación y aprendizaje en profundidad y establece las líneas definitorias de la formación profesional dual.

Si bien la norma no crea ningún instrumento jurídico para su implantación sino que considera que puede articularse a través del contrato de formación y aprendizaje.

El artículo 2 define la formación profesional dual como “el conjunto de las acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo”.

De hecho considera como formación dual la actividad formativa inherente al contrato de formación y aprendizaje en su impartición por la empresa y los

centros formativos acreditados bajo modalidad de formación profesional para el empleo<sup>368</sup>.

El Real Decreto establece cinco modalidades de desarrollo de la formación profesional dual: La formación exclusiva en centro formativo junto en alternancia con la actividad laboral en la empresa; La formación con participación de la empresa, permitiendo la impartición total o parcial de los módulos profesionales o formativos en las instalaciones de esta y con su personal; la formación en empresa autorizada o acreditada y en centro de formación, impartándose los módulos profesionales o formativos de forma complementaria en ambas; la formación compartida entre el centro de formación y la empresa, que establece la impartición compartida pero en distinta proporción de los procesos de enseñanza y aprendizaje, debiendo disponer la empresa de autorización de la Administración educativa y/o de la acreditación de la Administración laboral correspondiente para impartir este tipo de formación, y estará adscrita al centro con el que comparta la formación; La formación exclusiva en la empresa, que consiste en que la formación se imparte en su totalidad en la empresa.

También considera el Real Decreto como Formación Profesional Dual, las experiencias en empresas que no se articulan bajo la forma de contrato de formación y aprendizaje para aquellos alumnos de la Formación Profesional del sistema educativo.

Establece como finalidad de este tipo de formación profesional la de incrementar el número de personas que puedan obtener un título de enseñanza secundaria postobligatoria a través de las enseñanzas de formación profesional; conseguir mayor motivación y menor abandono

---

<sup>368</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Núm. 70 s 23 de marzo de 2015 Sec. I. Pág. 25019. Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

escolar temprano; facilitar la inserción laboral como consecuencia de un mayor contacto empresarial; incrementar los vínculos y corresponsabilidad de las empresas con la Formación Profesional; potenciar la relación del profesorado con las empresas a fin de facilitar la transferencia de conocimientos; la obtención de datos cualitativos y cuantitativos que permitan la toma de decisiones en relación con la mejora de la calidad de la formación profesional.

Esta formación profesional requiere de convenios de colaboración entre las empresas y los centros docentes autorizados, como parte de un programa integrado de enseñanza y formación, que deberá especificar la programación para cada uno de los módulos profesionales, las actividades a realizar en el centro educativo y en la empresa, su duración y los criterios para su evaluación y calificación, el número de alumnos participantes, becas, jornada y horario en el centro y en la empresa, condiciones que deben cumplir empresas, alumnos, Profesores y tutores y los seguros necesarios para el alumnado y el profesorado para la cobertura de la formación.

Las actividades en la empresa deberán representar un 33% de las horas de formación, porcentaje que podrá ampliarse de acuerdo a las características y necesidades de cada módulo o a lo establecido en el convenio entre la empresa y el centro educativo.

El convenio deberá ser autorizado por la Administración educativa competente, que en caso de que afecte a más de una Comunidad Autónoma corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

El ciclo formativo podrá tener una duración máxima de 3 años, debiendo el alumno cursar previamente la formación necesaria que garantice el correcto desarrollo de la formación en la empresa.

La evaluación del alumnado corresponde al profesorado del centro docente, con consideración a lo aportado por los formadores de la empresa y el resultado de la actividad formativa en esta.

Sorprende la timidez que el Estado tiene a la hora de implantar la Formación Profesional Dual, pues no lo hace mediante una ley, creando un tipo de contrato específico, sobre todo por lo que se refiere a la formación profesional en el ámbito educativo, sino que establece un Real Decreto que acepta como forma de la Formación Profesional Dual, en unos casos el contrato de aprendizaje y formación y en otros los meros pactos o convenios entre empresas y centros formativos.

Sorprende asimismo que en el caso de la formación profesional educativa, la formación en la empresa se plantee más como unas prácticas no remuneradas que como parte de una verdadera unidad formativa, no apreciándose una verdadera coordinación entre el centro educativo y la empresa que establece un valor secundario a las evaluaciones realizadas en seno de la empresa donde se supone que se está desarrollando una tercera parte, como mínimo, de la actividad de formación.

Tampoco menciona mucho de los requisitos que han de tener los formadores en las empresas, pues en este tipo de formación habrían de tener unos requisitos específicos destinados a la impartición de una enseñanza que ha de permitir al joven obtener a la vez conocimientos y habilidades.

En fin, como admite el propio texto, la iniciativa es más un experimento que permita "obtener datos cualitativos y cuantitativos que permitan la toma de decisiones en relación con la mejora de la calidad de la formación profesional" que una verdadera modalidad de formación o un nuevo contrato formativo.

## **9. Los contratos formativos.**

Si la Formación profesional tiende por sí a abrazar el hecho juvenil como su principal campo de extensión, los contratos formativos se dirigen de forma esencial a ello, ya sea porque se establece como requisito, ya sea porque los requisitos y situaciones que se exigen las posean mayoritariamente los jóvenes.

En materia de contratación se han operado dos importantes reformas que inciden especialmente sobre los contratos a tratar: el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

### ***9.1. El contrato de trabajo en prácticas***

El contrato de trabajo en prácticas se dirige a personas que hayan obtenido titulación universitaria profesional a fin de adquirir la práctica profesional en relación con la materia cuyo conocimiento tienen acreditado.

Se regula en el art 11.1 ET que establece los siguientes requisitos:

- El trabajador habrá de poseer título universitario, o de formación profesional de grado medio o superior, o títulos oficialmente reconocidos como equivalentes o certificado de profesionalidad que habiliten para el ejercicio profesional.
- Que se efectúe el contrato dentro de los cinco años siguientes a la terminación de los correspondientes estudios, o de siete si es discapacitado.

Si bien la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo introduce una reforma de este requisito en su artículo 13 al establecer que "sin perjuicio de lo establecido en el artículo 11.1 del Estatuto de los

Trabajadores podrán celebrarse contratos en prácticas con jóvenes menores de treinta años, aunque hayan transcurrido cinco o más años desde la terminación de los correspondientes estudios.”

Si bien el RD-L 4/2013 de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, establece en la disposición transitoria primera su aplicación condicionada hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento.

- Que el puesto de trabajo a ocupar permita la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios o de formación cursados, pudiéndose establecer los puestos de trabajo, grupos, niveles o categorías profesionales por convenio colectivo sectorial estatal o de ámbito inferior en su defecto.
- Que el contrato no se realice por duración inferior a seis meses ni superior a dos años, pudiendo delimitarse dentro de dichos límites la duración por los convenios colectivos citados en el apartado anterior. Si bien las contingencias de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, maternidad, adopción o acogimiento, riesgo durante la lactancia y paternidad han de interrumpir el cómputo de su duración.

Los trabajadores no podrán en esta modalidad contractual y por la misma titulación o certificado de profesionalidad, estar contratado por tiempo total, superior a dos años, que es el máximo previsto, ni en la empresa contratante ni en otras.

Ni podrá contratarse para el mismo puesto de trabajo y en la misma modalidad al trabajador por tiempo superior a dos años aun cuando la titulación o certificado de profesionalidad fuera distinta.

Ni el periodo de prueba podrá ser superior al mes para los titulados de grado medio o con certificado de profesionalidad de nivel 1 o 2, ni a los dos meses para los titulados de grado superior o con certificado de profesionalidad de nivel 3, salvo que el convenio colectivo dispusiere lo contrario.

La reforma que se efectuó por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, establece en su disposición final segunda, la supresión del párrafo cuarto del apartado c del artículo 11, que decía con literalidad: "No se podrá concertar un contrato en prácticas en base a un certificado de profesionalidad obtenido como consecuencia de un contrato para la formación celebrado anteriormente con la misma empresa".

Esta derogación que tiene por objeto la incentivación en la utilización de la modalidad contractual permite encadenar nuevamente contratos como ya se hizo con el contrato de aprendizaje. Así si un trabajador obtiene un certificado de profesionalidad como consecuencia de haber establecido con la empresa un contrato para la formación y el aprendizaje, a la finalización del mismo podrá ser contratado en prácticas por la misma empresa y ello podrá hacerlo más allá de los 30 años, lo que supone ahondar en la precarización del empleo juvenil.

- el salario se fijará por convenio colectivo sin que pueda ser inferior al 60% durante el primer año o al 75% durante el segundo al salario que percibiría un trabajador que desempeñe el mismo o equivalente puesto de trabajo establecido por convenio colectivo.

El Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, establece incentivos para la contratación en la modalidad de contrato de prácticas a jóvenes menores de 30 años, así establece su artículo 13. 2 una reducción del 50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por



contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado durante toda la vigencia del contrato, si es menor de 30 años y disponible tanto para empresas como para autónomos.

Establece también una reducción de esta cuota hasta el 75% aplicable de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas, para el trabajador estuviese realizando dichas prácticas no laborales en el momento de la concertación del contrato de trabajo en prácticas.

Si bien el RD-L 4/2013 de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, establece en la disposición transitoria primera su aplicación condicionada hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento.

Por su parte el RD-L de 16/2013 de 20 de diciembre de medidas para favorecer la contratación estable y la empleabilidad de los trabajadores, modifica la Ley 14 /1994 que regula las Empresas de Trabajo Temporal para permitirles contratar trabajadores en prácticas para ser puestos a disposición (Art 6.2 y 10.2 de la Ley 14 /1994).

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral establece incentivos para la transformación de contrato en prácticas a fijos a su finalización así el artículo 7 establece que "Las empresas que transformen en indefinidos contratos en prácticas, a la finalización de su duración inicial o prorrogada... cualquiera que sea la fecha de su celebración, tendrán derecho a una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante tres años.

En el caso de mujeres, dichas bonificaciones serán de 58,33 euros/mes (700 euros/año)."

### **9.2. *El contrato para la formación y el aprendizaje.***

El contrato para la formación y el aprendizaje se regula en el artículo 11.2 ET, y tiene por objeto la cualificación profesional compaginando el trabajador el desempeño de una actividad laboral retribuida con una actividad formativa que se enmarca dentro del sistema de formación profesional para el empleo o la correspondiente al sistema educativo.

Las reformas introducidas por las reformas del año 2012 buscan incrementar la polivalencia del trabajador y su empleabilidad en detrimento de su profesionalidad. Si bien las reformas inciden en garantizar títulos profesionales hábiles para el empleo.

Se requiere para su celebración:

- Que el trabajador como regla general sea mayor de 16 años y menor de 25. Sin embargo la edad máxima no será aplicable ni a discapacitados ni a colectivos en situación de exclusión social cuando sean contratadas por empresas de inserción cualificadas y figuren como activas en el registro administrativo correspondiente.

Este requisito ha sido modificado recientemente por ley 3/2012 que establece en su disposición transitoria novena que “hasta que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento podrán realizarse contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de 30 años sin que sea de aplicación el límite máximo de edad establecido”.

- Carecer de la cualificación profesional reconocida por el sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo requerida para concertar un contrato en prácticas, pudiéndose acoger a esta modalidad contractual el joven que curse formación profesional del sistema educativo.

- Que se celebre para una duración mínima de 1 año y máxima de 3<sup>369</sup>, pudiéndose modificar la duración mínima hasta los 6 meses por convenio colectivo y pudiéndose prorrogar mediante acuerdo entre las partes por una duración no inferior a 6 meses y sin que la duración total del contrato pudiera exceder en ningún caso de los 3 años establecido como máximo. Si bien las contingencias de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, maternidad, adopción o acogimiento, riesgo durante la lactancia y paternidad han de interrumpir el computo de su duración.
- No haber sido contratado previamente en esta modalidad, por la misma o distinta empresa para la obtención de la misma cualificación profesional si se ha alcanzado la duración máxima.

Si bien esta disposición no impide que el trabajador vuelva a ser contratado para obtener distinta cualificación profesional, siempre que no sea en el mismo puesto en el que haya estado contratado por más de doce meses, e incluso se admite la posibilidad de la contratación para la obtención de la misma cualificación por la misma o distinta empresa si no ha alcanzado la duración máxima<sup>370</sup>

---

<sup>369</sup> De acuerdo a la Disposición Adicional decimonovena del Estatuto de los trabajadores, la duración máxima podrá variar en los contratos que se suscriban en el marco de las acciones y medidas dirigidas a crear y fomentar empleo a que se refiere el artículo 25.1 de la Ley 56/2003 de empleo

<sup>370</sup> Así lo confirma el art 15 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, que establece la posibilidad de solicitar certificados sobre el tiempo de contratación en dicha modalidad al Servicio público de empleo. "1. La empresa podrá recabar por escrito, antes de celebrar los contratos regulados en el presente real decreto, una certificación del Servicio Público de Empleo competente en la que conste el tiempo que la persona trabajadora ha estado contratada en la modalidad del contrato para la formación y el aprendizaje con anterioridad a la contratación que se pretende realizar y la actividad laboral u ocupación objeto de la cualificación profesional asociada al contrato. A efectos de este cómputo, se tendrán en cuenta, asimismo, los períodos que, en su caso, hubiera estado la persona trabajadora contratada bajo la modalidad del contrato para la formación.

, lo que implica que el trabajador puede encadenar contratos formativos hasta los 29 años en la misma empresa mediante movilidad funcional o en distintas empresas causando un perjuicio evidente a la estabilidad laboral del trabajador <sup>371</sup>, aunque evidentemente mejora su empleabilidad.

Esta posibilidad ha sido introducida por las reformas de año 2012.

- No haber sido contratado en esta modalidad para el mismo puesto cuando hubiera sido desempeñado por el trabajador durante más de doce meses.
- Que se garantice la formación del trabajador de acuerdo a la cualificación profesional a impartir por centro formativo acreditado o en la propia empresa si dispusiera de las instalaciones y el personal adecuados.
- Que el contenido de la actividad laboral esté relacionada con las actividades formativas y no sea superior al 75% de la jornada máxima prevista por convenio colectivo o la establecida legalmente durante el primer año o al 85% durante el segundo y tercer año.

---

2. El Servicio Público de Empleo competente emitirá la correspondiente certificación en el plazo de diez días desde la fecha de solicitud. En caso de que en el transcurso de dicho plazo no se hubiera emitido la referida certificación, la empresa quedará exenta de responsabilidad por la celebración del contrato incumpliendo los requisitos de duración máxima del contrato para la misma actividad laboral y ocupación, según lo establecido en el artículo 11.2.c), del Estatuto de los Trabajadores, salvo que la empresa hubiera tenido conocimiento, por el trabajador o por otras vías de información suficiente, de que dicha celebración pudiera suponer incurrir en el mencionado incumplimiento.”

<sup>371</sup> LLEÓ CASANOVA Beatriz, Formación y empleo la cualificación profesional en el Trabajo. En: ROQUETA BUJ, R. et alt. *Crisis Económica y Medidas ante el Desempleo*. RODRIGUEZ PASTOR, G. (Coord.) 1ª Edición. Valencia: Tirant Lo Blanc, 2015. Págs. 102 y 103

- No se podrán contratar a tiempo parcial, ni realizar horas extraordinarias<sup>372</sup>, ni trabajos nocturnos, ni a turnos y si son menores de 18 años no podrán realizar trabajos que se declaren insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana (de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 ET).
- El salario se fijara en proporción al trabajo efectivo con aplicación del convenio colectivo correspondiente y no podrá ser inferior al Salario Mínimo Interprofesional proporcional al tiempo trabajado. Asimismo el trabajador tendrá derecho a la acción protectora de la Seguridad Social, que contendrá todas las contingencias incluida la de desempleo y con derecho a la cobertura del Fondo de Garantía Salarial.
- Por convenio colectivo podrán establecerse compromisos de conversión de los trabajadores contratados en esta modalidad en indefinidos.

### ***9.3. Contrato a tiempo parcial con vinculación formativa.***

Viene introducido por el art 9 del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo y no ha introducido modificación alguna en la regulación del contrato a tiempo parcial establecido en el Estatuto de los Trabajadores, ni en la regulación de los contratos formativos.

---

<sup>372</sup> Con excepción de aquellas trabajadas para prevenir o reparar siniestros y otros daños extraordinarios y urgentes (art 35.3 ET)

Establece los siguientes requisitos:

- En primer lugar existe uno de carácter coyuntural, esta política activa y formativa se adopta en consecuencia a una situación de desempleo generalizado por ello se establece en la disposición transitoria primera su aplicación condicionada a que la tasa de desempleo en nuestro país se sitúe por debajo del 15 por ciento.
- En cuanto a los requisitos del trabajador:
  - Ha de ser menor de 30 años.
  - Carecer de experiencia laboral o ser menor a 3 meses.
  - Proceder de otro sector de actividad, en los términos que se determinen reglamentariamente.
  - Estar desempleado y estar inscrito ininterrumpidamente en la oficina de empleo al menos doce meses durante los dieciocho anteriores a la contratación.
- En cuanto a los requisitos del empleador se exige:
  - Que el empleador no hubiere adoptado decisiones extintivas improcedentes en los seis meses anteriores a la celebración del contrato, afectando únicamente a las extinciones que hubieren producido con posterioridad a la entrada en vigor del real decreto-ley y en la cobertura de los puestos de trabajo del mismo grupo profesional que los afectados por la extinción y para el mismo centro o centros de trabajo.
  - El mantenimiento del nivel de empleo alcanzado con el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa durante, al menos, un periodo equivalente a la duración de dicho contrato con un máximo de doce meses desde su celebración. Salvo que el contrato de trabajo se extinga dimisión, muerte, jubilación o

incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de los trabajadores o por la expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, por resolución durante el periodo de prueba o por causas objetivas o despido disciplinario si son declarados o reconocidos como procedentes.<sup>373</sup>

- En cuanto a la duración del contrato y la jornada:
  - Puede ser por tiempo indefinido o por duración determinada.
  - La jornada no puede ser superior al 50 por cien de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable en atención a lo establecido en el artículo 12.1 del Estatuto de los Trabajadores.
- En cuanto a las exigencias de formación:
  - Los trabajadores deben compatibilizar el empleo con la formación o justificar haberla cursado en los seis meses previos a la celebración del contrato.
  - La formación, no requiere vinculación específica al puesto de trabajo objeto del contrato, pudiendo ser bien formación acreditable oficial o promovida por los Servicios Públicos de Empleo o bien formación en idiomas o tecnologías de la

---

<sup>373</sup> Estos requisitos para el empleador también han sido establecidos en los contratos: indefinido para apoyo a emprendedores y para el contrato temporal para la adquisición de la primera experiencia laboral.

Con estos requisitos el legislador ha tratado de evitar el efecto de sustitución externa y de sustitución negativo, resultante del abuso de los trabajadores que podrían reemplazar trabajadores con contrato incentivado por otros en las mismas condiciones, frustrando los objetivos de la norma y ahondando en la precarización del trabajo.

información y la comunicación de una duración mínima de 90 horas en cómputo anual.

LLEÓ CASANOVA, duda de la naturaleza formativa del contrato por tres razones en primer lugar porque no existe vinculación entre la formación que se exige y el puesto de trabajo que se ocupa, en segundo lugar porque no es necesaria la alternancia entre formación y trabajo y en tercer lugar porque el empleador no asume obligación alguna en cuanto a la formación.

A estas evidencias añade que el contrato no realiza modificación alguna ni en lo relativo a los contratos formativos ni al contrato parcial, pero además es que su finalidad no parece fomentar tanto la formación como servir de instrumento para una mayor empleabilidad.

La falta de modificación legislativa y el hecho de que solo se realice una bonificación lleva a LLEÓ CASANOVA a considerar no ya que el contrato en cuestión no es formativo, sino que ni siquiera es una modalidad contractual nueva<sup>374</sup>.

- El contrato habrá de formalizarse por escrito y en función del modelo que se establezca por el Servicio Público de Empleo Estatal.
- En caso de haberse cumplido todos los requisitos mencionados, los empresarios "tendrán derecho, durante un máximo de doce meses, a una reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes correspondiente al trabajador contratado, del 100 por cien en el caso de que el contrato se suscriba por empresas cuya plantilla sea inferior a 250 personas, o del 75 por ciento, en el

---

<sup>374</sup> LLEÓ CASANOVA Beatriz, Formación y empleo la cualificación profesional en el Trabajo. En: ROQUETA BUJ, R. et alt. *Crisis Económica y Medidas ante el Desempleo*. RODRIGUEZ PASTOR, G. (Coord.) 1ª Edición. Valencia: Tirant Lo Blanc, 2015. Págs. 128 y 129.



supuesto de que la empresa contratante tenga una plantilla igual o superior a esa cifra.

Este incentivo podrá ser prorrogado por otros doce meses, siempre que el trabajador continúe compatibilizando el empleo con la formación, o la haya cursado en los seis meses previos a la finalización del periodo a que se refiere el párrafo anterior.”

Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, ha establecido un nuevo contrato “el primer empleo joven”, que sin contenido formativo trata de que el trabajador adquiera su primera experiencia profesional, lo que considera la causa del contrato.

Por ello se dirige a menores de 30 años sin experiencia laboral o con experiencias laboral inferior a 3 meses.

El contrato se establece por una duración mínima de tres meses y máxima de seis salvo que se establezca otra cosa por convenio colectivo sectorial estatal o, en su defecto, por convenio colectivo sectorial de ámbito inferior, sin que en ningún caso dicha duración pueda exceder de doce meses. Con posibilidad de prórroga en caso de duración inferior al máximo establecido.

Podrá celebrarse a jornada completa o a tiempo parcial siempre que la jornada no sea superior al 75 por ciento de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable.

Se Establece una bonificación sobre las cuotas empresariales de la seguridad social si el contrato se transforma en indefinido, de 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante tres años, siempre que la jornada pactada sea al menos del 50 por cien de la correspondiente a un trabajador a tiempo completo comparable. Si el contrato se hubiera celebrado con una mujer, la bonificación por transformación será de 58,33 euros/mes (700 euros/año).

Este contrato forma parte de la Estrategia de emprendimiento joven 2013/2016, fruto de un pacto con los agentes sociales y que establece medidas en todos los ámbitos incluida la formación.

Así se ha previsto el impulso junto a las autonomías de un programa específico y una ayuda económica para que los jóvenes desempleados con poca cualificación puedan reanudar de forma voluntaria su proceso de formación, y se ha previsto la programación de proyectos de formación e inserción para menores de 30 años.

## **CAPITULO NOVENO. EVALUACIÓN DE LAS POLITICAS DE EMPLEO**

### **1. Evaluación de políticas de empleo en la UE.**

Con su origen en la Estados Unidos de los años 30 que había sufrido el jueves negro del 28<sup>375</sup>, la preocupación por la evaluación de las políticas públicas se manifiestan en todo su esplendor en los años 60 y 70 en el Reino Unido donde la investigación social crea nuevos métodos experimentales de vigilancia y racionalización de gasto público, que con apenas logros significativos se consolida bajo el gobierno de Thatcher en 1979 que crea la Efficiency Strategy y la Financial Management initiative, verdadero referente y guía de la ciencia de la evaluación de las políticas públicas que se enriquecerá en años posteriores.

No solo en el ámbito anglosajón se desarrolló esta ciencia, Francia comenzó a plantear en los años 70 la RCB<sup>376</sup> "Rationalisation des Choix Budgétaires"<sup>377</sup>, que terminaría consolidándose en 1990 con el Decreto 90-82, de 22 de enero de 1990 denominado popularmente como reforma Rocard mediante ella se crea una estructura administrativa nueva con la que se intenta ampliar a nivel interministerial las iniciativas de evaluación adoptadas por los ministerios individualmente considerados y dotar al conjunto de las administraciones de una política de evaluación coordinada<sup>378</sup>.

---

<sup>375</sup> Día que se derrumbó Wall Street y comenzó la Gran Depresión El Dow Jones tuvo su peor inicio de año desde que el índice se creó en 1928.

<sup>376</sup> M. JEAN-CHARLES GODARD, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes. LA RATIONALISATION DES CHOIX BUDGÉTAIRES (La méthode R. C. B.) SERVICES DU PREMIER MINISTRE COMITÉ CENTRAL D'ENQUÊTE SUR LE COUT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Temis/0004/Temis-0004025/1030.pdf>.

<sup>377</sup> Racionalización de las decisiones presupuestarias. <http://www.finance-publique.com/rcb.html>

<sup>378</sup> XAVIER BALLART pag.219 y ss. "Concretamente, el nuevo dispositivo de evaluación francés está constituido por: el Comité Interministerial de la Evaluación (CIME), el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación (FNE) y por el Consejo Científico de la Evaluación (CSE). El CIME está presidido por el primer ministro y reúne a los principales ministerios del gobierno. Actúa como instancia de coordinación de las evaluaciones del ejecutivo, y en este sentido recibe las proposiciones de evaluación de los ministerios. También pueden presentarle propuestas de evaluación el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo. Es, sin embargo, el CIME el órgano que tiene la autoridad formal para tomar una decisión final, y en este sentido afectar los recursos previstos en el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación. El FNE es, pues, controlado por el primer ministro a través del CIME. La legislación

La Unión Europea, tiene una forma de evaluar estas políticas que pasa por tres posiciones, conforme al Reglamento nº. 1303/2013 Título V, una previa a la realización “Evaluación ex ante”<sup>379</sup>(Art.54), otra “Evaluación durante el período de programación”<sup>380</sup>(Art.55) y por último la “Evaluación ex post” o después de la ejecución(Art.57)<sup>381</sup>., para justificar la Garantía Juvenil “(22) La Comisión, en colaboración con los Estados miembros, debe efectuar en 2019 un examen del rendimiento basado en un marco de rendimiento”<sup>382</sup>(efectuará la evaluación ex post de los programas específicos a que se refiere el artículo 39, apartado 4, párrafo primero, letra b), que se habrá completado, a más tardar, el 31 de diciembre de 2019).

---

establece, sin embargo, una reserva de hasta un 20 por 100 del Fondo para evaluaciones cuya iniciativa sea adoptada por el Consejo Económico y Social. La utilización de esta reserva por parte de este organismo requiere a su vez la autorización previa del Consejo Científico de la Evaluación.

<sup>379</sup> El Reglamento nº. 1303/2013 <https://www.boe.es/doue/2013/347/L00320-00469.pdf>. El acuerdo de asociación y las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas, la pertinencia y claridad de los indicadores del programa propuestos; la manera en que la productividad esperada contribuirá a los resultados; si los valores previstos cuantificados de los indicadores son realistas, habida cuenta de la ayuda prevista de los Fondos EIE; las razones de la forma de ayuda propuesta; la adecuación de los recursos humanos y de la capacidad administrativa para la gestión del programa, idoneidad de los procedimientos de seguimiento del programa y de recogida de los datos necesarios para llevar a cabo evaluaciones; la idoneidad de los hitos seleccionados para el marco de rendimiento; adecuación de las medidas previstas para promover la igualdad entre hombres y mujeres y prevenir todo tipo de discriminación, en particular, en lo referente a la accesibilidad para personas con discapacidad; la adecuación de las medidas previstas para fomentar el desarrollo sostenible; las medidas previstas para reducir la carga administrativa de los beneficiarios. Las evaluaciones ex ante incorporarán, la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

<sup>380</sup>El Reglamento nº. 1303/2013 <https://www.boe.es/doue/2013/347/L00320-00469.pdf>. La autoridad de gestión o el Estado miembro elaborará un plan de evaluación, que podrá abarcar más de un programa, que exista la capacidad de evaluación apropiada. Durante el período de programación, la autoridad de gestión garantizará que se lleven a cabo evaluaciones de cada programa, en especial para estimar su eficacia, eficiencia e impacto, basándose en el plan de evaluación, y que toda evaluación esté sujeta al seguimiento adecuado, de acuerdo con las normas específicas de los Fondos. Todas las evaluaciones serán examinadas por el comité de seguimiento y enviadas a la Comisión. La Comisión podrá hacer evaluaciones de los programas por iniciativa propia. Informará a la autoridad de gestión y los resultados se enviarán a la autoridad de gestión y se presentarán al comité de seguimiento correspondiente.

<sup>381</sup> El Reglamento nº. 1303/2013 <https://www.boe.es/doue/2013/347/L00320-00469.pdf>. Las evaluaciones ex post serán llevadas a cabo por la Comisión o por los Estados miembros en estrecha colaboración con la Comisión. En ellas se examinará la eficacia y la eficiencia de los Fondos EIE y su contribución a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, teniendo en cuenta los objetivos establecidos en dicha estrategia y de acuerdo con los requisitos específicos establecidos en las normas específicas de los Fondos. Las evaluaciones ex post se habrán completado, a más tardar, el 31 de diciembre de 2024.

<sup>382</sup> El Reglamento nº. 1303/2013 <https://www.boe.es/doue/2013/347/L00320-00469.pdf>

También la Comisión preparará, a más tardar el 31 de diciembre de 2025, un informe de síntesis que resuma las principales conclusiones de las evaluaciones ex post.

El Reglamento citado regula en su Art. 48 y siguientes, el funcionamiento del comité de seguimiento, y funciones, informes de ejecución y reuniones de examen anual, en el Art.54 y siguientes (Capítulo II y Evaluación), se explica que se llevarán a cabo evaluaciones para mejorar la calidad de la concepción y la ejecución de los programas, así como para valorar su eficacia, eficiencia e impacto de estos, conforme a la misión de los respectivos Fondos EIE, en relación con los objetivos fijados.

En virtud de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, habida cuenta del tamaño del programa, en relación con el PIB y el desempleo en la zona del programa de que se trate, en su caso, son los Estados miembros, los responsables de la citada evaluación, deben ejecutar expertos, internos o externos, funcionalmente independientes de las autoridades responsables de la ejecución de los programas., puntualizando que será la Comisión la que dictara la forma de realizar las evaluaciones, y se pondrán a disposición, siempre será bajo la responsabilidad de la autoridad encargada, la preparación de los programas, valorados con la contribución a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, habida cuenta de los objetivos temáticos y las prioridades, teniendo presentes las necesidades nacionales y regionales, así como el potencial de desarrollo.

También son importantes las enseñanzas extraídas de los períodos de programación anteriores; la coherencia interna del programa o de la actividad propuestas y su relación con otros instrumentos pertinentes; la asignación de recursos presupuestarios con los objetivos; los mismos objetivos temáticos seleccionados, las prioridades y los correspondientes de los programas con el MEC.

## **2. Evaluación de políticas de empleo en la OIT.**

Según la OIT<sup>383</sup>, “la evaluación es una herramienta de gestión y de aprendizaje organizacional que sirve para apoyar a los mandatarios y asociados en la promoción del trabajo decente y la justicia social”. La Oficina de Evaluación de la OIT (EVAL) es responsable de la aplicación de la política

---

<sup>383</sup> <http://www.ilo.org/eval/Evaluationpolicy/lang--es/index.htm>

de evaluación, asegurando las funciones de evaluación en la citada Oficina sean sistemáticamente efectuadas de manera transparente, fiable, creíble y profesional.

Los tipos de evaluación son de estrategias y de políticas públicas, de programas por país, temática, de proyectos y de la organización (autoevaluación). La implementación de Políticas Activas de Empleo valoradas económicamente suponen un gasto dinerario nada despreciable de cualquier administración pública, "es fundamental que los programas destinados a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores estén sujetos a evaluación continua. Algunos programas pueden resultar muy alentadores sobre el papel, pero con pobres resultados en la práctica"<sup>384</sup>.

### **3. Evaluación de políticas públicas.**

SARA DE LA RICA, propone la adecuada evaluación de cualquier programa dirigido a los desempleados a través de unas claves, como la necesidad de definir bien cuál es el objetivo del programa, para conocer su resultado, a que colectivo va dirigido, si son desempleados jóvenes o de larga duración etc.

Se determina un éxito o fracaso de estas políticas si consigue el objetivo de colocar a los trabajadores desempleados, aunque la medición puede matizarse en distintas formas que van "desde el tiempo que debe pasar desde el final de la intervención de una determinada medida hasta el nuevo empleo, hasta el análisis de atributos del empleo encontrado - número de horas de trabajo, estabilidad/precariedad en el empleo, salario, etc." , este éxito se puede constatar en "dos situaciones: Una, en la que el individuo participa en el programa y se observa su situación laboral antes y después de la intervención. Y la segunda, observar la trayectoria laboral de ese mismo individuo, si la intervención no hubiera tenido lugar".

La comparativa de estas situaciones daría una media precisa para medir la eficacia, sin embargo una de las dos situaciones no es posible observarla por ellos obliga a los investigadores a construir situaciones "contrafactuales", que tratan de hipótesis lo más precisas posibles para el

---

<sup>384</sup> Sara de la Rica. Fedea Policy Papers - 2015/01 POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: UNA PANORÁMICA (Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y FEDEA) Evaluación de Políticas Activas1.

caso de no haber realizado la formación, a estas políticas se les denomina "grupo de control", frente al "grupo de tratamiento", que lo conforma el colectivo de individuos objeto de la intervención, existen dos tipos de estrategias que se han llevado a cabo para la evaluación de políticas activas de empleo:

- Estudios experimentales, asignados en modo aleatorio a individuos al grupo de tratamiento y al grupo de control (una parte de un colectivo de parados que cumplen determinados requisitos y que se han ofrecido para participar en determinado programa escogidos a través de un curso de formación, asesoramiento y monitorización y al resto no se les ofrece ninguna medida concreta), y tras la intervención y transcurrido el tiempo, se comparan las situaciones laborales de ambas observaciones de desempleados, del resultado se puede evaluar de modo relativamente preciso el impacto de la intervención realizada<sup>385</sup>.
- Estudios observacionales, aquí como se presupone se tienen datos no experimentales, procedentes de individuos que bien participaron en el programa sujeto a evaluación o bien no participaron, pero la decisión de participación está fuera del control del evaluador y depende en general de la decisión individual de los desempleados que cumplen los requisitos de participación, generando "sesgo de selección" (entre el grupo de tratamiento los que participaron y el grupo de control los que decidieron no participar). Las estrategias más comúnmente utilizadas para la evaluación de políticas activas junto con los datos necesarios en cada caso son, "Emparejamientos exactos" (matching) <sup>386</sup> ,

---

<sup>385</sup> Sara de la Rica. Fedea Policy Papers - 2015/01 POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: UNA PANORÁMICA (Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y FEDEA) Los requisitos necesarios para una correcta evaluación de un programa de este tipo serían la disponibilidad de datos longitudinales demográficos y laborales de cada uno de los individuos tanto pertenecientes al grupo de control como al de tratamiento (antes, durante y después del tratamiento) de modo que puedan controlarse posibles diferencias demográficas y sea posible, de este modo, identificar adecuadamente el impacto del programa que está siendo sujeto a evaluación.

<sup>386</sup> ACTIVAS DE EMPLEO: UNA PANORÁMICA (Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y FEDEA Sara de la Rica. Fedea Policy Papers - 2015/01 POLÍTICAS), a) "Emparejamientos exactos" (matching) si disponemos de datos longitudinales sobre variables demográficas y laborales de parados que han participado en un determinado programa y de otros que no han participado, se trata de emparejar unos con otros individuos "emparejados".

Comparaciones individuales Antes-Después <sup>387</sup> y Estimación Diferencia-en-Diferencias (DD)<sup>388</sup>.

Gema Sánchez, concreta que los criterios para poder evaluar una política pública son la "efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzar ese impacto, adecuación del objetivo conseguido para solucionar ese problema, y satisfacción de los beneficiarios"<sup>389</sup>.

El acuerdo citado ha puesto de manifiesto el compromiso evaluación permanente de la calidad y el impacto real de la formación en términos de mejora en el desempeño en el puesto de trabajo o de inserción y mantenimiento del empleo.<sup>390</sup>

---

<sup>387</sup> Sara de la Rica. Fedea Policy Papers - 2015/01 POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: UNA PANORÁMICA (Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y FEDEA), de una intervención, que es otro método alternativo de evaluación, que no requiere de la presencia de un grupo de control, consiste en la comparación de la variable resultado para el grupo de tratamiento en un momento pre-tratamiento con el momento post-tratamiento la presencia de datos longitudinales sobre los individuos facilita este método de evaluación, pero en algunos casos, el uso de muestras de sección cruzada repetidas en el tiempo también podrían servir para este tipo de evaluación. El supuesto identificador que requiere este método consiste en suponer que la media poblacional de la variable resultado del grupo de tratamiento en el momento post-tratamiento coincide con la que estos individuos hubieran obtenido en el momento pre-tratamiento si éste no se hubiera producido. Bajo este supuesto, cualquier cambio se atribuye al tratamiento en sí.

<sup>388</sup> no requiere necesariamente de datos longitudinales individuales consiste en la comparación de los cambios ocurridos en la media (agregada) de la variable resultado a medir en dos momentos de tiempo, el pre-tratamiento (t0) y el post-tratamiento (t1) para dos colectivos, el grupo de tratamiento y el de control. El supuesto necesario para identificar adecuadamente el impacto del tratamiento consiste en asumir que en un contexto de no intervención, el cambio medio (poblacional) del resultado entre los no participantes entre t1 y t0 es el mismo (condicionado a un conjunto de variables observables X) que el experimentado por los participantes en la intervención. La principal ventaja de este método es la menor exigencia en términos de disponibilidad de datos, ya que el método utiliza medias agregadas poblacionales y ni siquiera precisas de datos longitudinales de los individuos.

<sup>389</sup> LAS REFORMAS LABORES EN ESPAÑA: UNA EVALUACIÓN DE SU IMPACTO. Gema Sánchez Medero. Escuela de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid. Panel 4: Políticas activas de empleo, actores políticos, actores sociales y mercado de trabajo. Coordinadores: Santiago Delgado Fernández y Antonio Martínez López. Pag.2 [http://www.unavarra.es/digitalAssets/149/149683\\_1000004-gema-sanchez-medero.pdf](http://www.unavarra.es/digitalAssets/149/149683_1000004-gema-sanchez-medero.pdf)

<sup>390</sup> <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2306>. Diseño y elaboración en colaboración con los Interlocutores Sociales, de un escenario de planificación plurianual, libre concurrencia entre entidades de formación, implantación de la cuenta-formación para el trabajador, introducción de la posibilidad de instrumentar un cheque-formación para desempleados y la tele-formación permitirá, entre otras, superar las limitaciones de un calendario formativo condicionado por la tramitación administrativa. La e, entre otras medidas, la exigencia de la realización de auditorías de control, además de la tolerancia cero con el fraude de la formación y la aprobación de un régimen sancionador que incluya, entre otras cuestiones, la imposibilidad para los beneficiarios de planes de formación de volver a trabajar para la Administración pública durante cinco años.



## **TÍTULO QUINTO: GARANTÍA JUVENIL.**



## **CAPÍTULO PRIMERO. COORDENADAS PARA UNA POLÍTICA EFICAZ DE EMPLEO ACTUAL.**

Hablar de coordenadas en las políticas activas de empleo es recurrir a los ideales y principios que impregnan las políticas de empleo establecidos a través de los planes y estrategias de carácter programático, que el Estado establece de forma periódica.

Una vez reconocida la innegable influencia de los planes europeos en la materia es hora de abordar las estrategias y planes nacionales de acción para el Empleo.

El Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, establece como instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo:

- a. La Estrategia Española de Activación para el Empleo, regulada en el artículo 10.

Este instrumento se adopta bajo la forma de Real Decreto, con carácter plurianual, permitiéndose no obstante su revisión, mejora y actualización, durante su periodo de vigencia y estableciéndose la obligación de autoevaluación de sus objetivos (art 10.5).

La adopta el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y requiere la cooperación y consulta de las administraciones autonómicas y de los agentes sociales más representativos (patronal y sindicatos mayoritarios), debiéndose tratar en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, someterse a consulta e informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo y a consulta de los Consejos del Trabajo Autónomo y de Fomento de la Economía Social cuando se trate de actuaciones que promuevan el trabajo autónomo y la economía social (art 10.1).

El Real Decreto Legislativo le impone una determinada estructura, así habrá de contener una primera parte que analice la situación y tendencia actual del mercado de trabajo; una segunda parte que establezca unos principios de actuación y objetivos estratégicos y estructurales y en el que en principio irían ubicadas también las concretas políticas de empleo y de intermediación laboral a desarrollar que deberán contemplar no solo las realizadas por los Servicios Públicos de empleo con fondos estatales sino también las realizadas por las autonomías con fondos propios; y una tercera parte en que se establecería el aspecto económico y financiero con mención del marco presupuestario y dentro de el de las fuentes de financiación así como el establecimiento de criterios de gestión de los fondos para la realización del gasto consecuente a las políticas concretas previstas. (Art 10.2 y 3)

Asimismo se impone ya una determinada estructura ideológica en la elaboración de las distintas estrategias obligando a que pivoten sobre una serie de ejes prefijados que son orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades, emprendimiento y mejora del marco institucional.

b. Los Planes Anuales de Política de Empleo, regulados en el artículo 11.

A diferencia de las "estrategias" que tienen naturaleza plurianual, los "Planes" se conciben como anuales y adoptan la forma de Resolución de la Secretaría de Estado de Empleo, y deben comprender no solo la previsión de los servicios y programas de políticas de empleo e intermediación laboral (incluyendo la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral) contempladas a nivel del Estado Central para el año correspondiente sino también los que abarcan a las autonomías, prefijando objetivos concretos y criterios e indicadores de evaluación de las políticas de empleo.

Establece la norma la posibilidad de que se produzcan modificaciones en el plan de forma excepcional por el Servicio Público de Empleo Estatal, a

petición justificada de la correspondiente comunidad autónoma cuando necesidades de carácter extraordinario sobrevenidas lo hagan necesario para la adecuada gestión y ejecución del Plan.

Como ya hemos dicho la norma emana de la Secretaria de Estado de Empleo y deberá ser elaborada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social siempre en consideración tanto a las previsiones formuladas por las comunidades autónomas como a las del Servicio Público de Empleo Estatal en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, la resolución se informarán por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo y será aprobada por el Consejo de Ministros.

Como en el caso de las estrategias, las actuaciones relacionadas con la promoción del trabajo autónomo y de la economía social deberán ser consultadas a los Consejos del Trabajo Autónomo y de Fomento de la Economía Social.

- c. El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, que se configura como un sistema de información de la Administración Pública en una estructura informática se organizará con una estructura informática integrada y compatible (será el instrumento técnico que integrará la información relativa a la intermediación laboral, la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, de los Servicios Públicos de Empleo en todo el territorio Nacional), encargándose de la evaluación, el seguimiento y control de la utilización de fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado o de la Unión Europea para su justificación.

Una vez analizados los instrumentos con que trataremos debemos observar de que forma se han combinado históricamente en la formación de una política de empleo destinada al ámbito de la juventud y que medidas concretas y normas se han adoptado en la historia reciente, pero dado que en muchos casos lo aquí manifestado supone reiteración de lo ya explicado en otros capítulos de la obra, se procederá en interés de una mayor agilidad

expositiva a realizar un repaso sucinto a excepción de los últimos planes y estrategias que se trataran en profundidad.

### **1. De los Pactos de la Moncloa a la Garantía Juvenil: Revisión histórica y social de la política de empleo juvenil nacional.**

El origen de la política de empleo juvenil contemporánea debemos encontrarla en los Pactos de la Moncloa de 1977 teniendo en cuenta que el desempleo juvenil se convirtió en una preocupación durante la legislatura de Suarez al pasar de un 10% en 1977 a un 38,8% en 1986, así durante las negociaciones que dieron lugar a dichos pactos se trató como problema el desempleo juvenil pero la confirmación de que en el seno de dicho gobierno existía la preocupación por el empleo juvenil vendría con el Real Decreto-Ley 43/1977 de 25 de noviembre (BOE Nº 283, de 26 de noviembre de 1977), en que en su disposición adicional segunda se instaba al gobierno a la elaboración de un plan experimental en la materia.

Tal plan experimental tenía como fundamento la asunción de un nuevo contrato temporal para jóvenes mayores de 18 años y menores de 23 años en posesión titulación de segundo o tercer grado de Formación Profesional y titulados universitarios ( en este caso la edad máxima se subía a los 25 años), inscritos al menos 6 meses en la oficina de empleo, de una duración no superior a dos años, pero de al menos 6 meses, en el que se produjera una bonificación de hasta el 50% de las cotizaciones de la Seguridad Social y todo ello con el fin de promover la contratación, reflejándose tal medida en el Real Decreto 3281/1977, de 16 de diciembre para el desarrollo de la disposición adicional segunda del RDL 43/1977, de 25 de noviembre, sobre política salarial. (BOE Nº 308, de 26 de diciembre de 1977)

Tal medida también contempló la formación como instrumento de lucha contra el desempleo al permitir la aplicación del contrato a quienes carecieran de los requisitos académicos exigidos siempre que el contrato fuera acompañado de un período de formación adecuada al puesto de trabajo.

Así las primeras medidas en favor del empleo juvenil que podemos considerar contemporáneas se iniciaron antes incluso de la creación del Instituto Nacional de Empleo, cuya fecha data del año 1978 que después evolucionaría en Servicio Público de Empleo Estatal.

Durante esta década se adoptarán las normas fundamentales a través de las que se articulará la política de empleo, tanto el Estatuto de los Trabajadores como la Ley Básica de Empleo, esta última contendrá mención a la actuación sobre los denominados colectivos desfavorables al acceso al empleo entre los que se encontraría la juventud y primando el acceso al primer empleo mediante bonificaciones en las cotizaciones sociales considerando en dicha ley como jóvenes merecedores de dichas políticas los comprendidos entre los 16 y los 26 años (28 años si son titulados superiores) que inscritos en las oficinas de empleo no hubieran trabajado ya sea por cuenta propia o ajena con anterioridad.

No solo se previeron bonificaciones en las cotizaciones de la seguridad social sino que se comprendió por primera vez el valor de la formación como política de empleo juvenil estableciendo programas anuales de formación profesional ocupacional dirigida a la preparación e incorporación al mundo laboral.

En el Estatuto de los trabajadores se adoptaran medidas de contratación como políticas de empleo juvenil mediante la incorporación de los contratos en prácticas y para formación, pero también adoptando la contratación temporal como medida favorecedora de la contratación juvenil.

Si bien para la implantación de los contratos en prácticas y de formación fue necesario el compromiso de la patronal para la creación de puestos de trabajo con tal naturaleza que fue evidenciado en el Acuerdo Nacional de Empleo y adoptándose en consecuencia el Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, en el que se regulaban las condiciones concretas para la celebración de dichos contratos, que no obstante tuvieron escaso éxito pues entre los años

81 y 84 apenas llegaron a suscribirse 33.584 contratos en prácticas y 74.598 contratos de formación<sup>391</sup>.

Introduciéndonos en la etapa de González al frente del ejecutivo debemos recalcar en primer lugar en su reforma del Estatuto de los Trabajadores del año 1984, mediante la Ley 32/1984, de 2 de agosto donde en la exposición de motivos aparece claramente la preocupación por el desempleo juvenil así se afirma que su objetivo es el de reducir la incertidumbre empresarial en la creación de puestos de trabajo mediante la dotación de un marco legal de mayor claridad y estabilidad pero también al mismo tiempo se señala como objetivo principal “facilitar la inserción de jóvenes trabajadores y la vuelta de trabajadores desempleados a puestos de trabajo generados por el proceso productivo” tales medidas se fundamental en la “intensidad alcanzada por el paro juvenil”, situación que a juicio del legislador “aconseja perfeccionar las formas contractuales que permiten la integración progresiva de estos colectivos en el trabajo, a través de los contratos en prácticas y para la formación los contratos a tiempo parcial y la nueva figura del contrato de relevo”

Una vez más esta reforma trata de establecer unos modelos de contratación que resulten atractivos al empresario para facilitar la contratación del trabajador requiriendo a modelos que no cejan en su empeño de flexibilizar las relaciones laborales como sinónimo de precarización de estas buscando siempre la desposesión de derechos del trabajador como reclamo para su contratación algo que no puede tacharse sino de error y que inicia su senda en la legislación de Suarez y continuará a lo largo de nuestra historia democrática como una constante de desprotección laboral lenta pero intensa.

Así los contratos en prácticas y para la formación junto con la contratación temporal continúan siendo principal política activa frente al

---

<sup>391</sup> CACHÓN RODRÍGUEZ, L.: Políticas de inserción de los jóvenes en los mercados. pág. 77.



desempleo juvenil y todo ello pese al cambio ideológico que se produce en el gobierno y en la sociedad española en la década de los 80.

La modificación conllevará la aprobación del Real Decreto 1992/1984, de 31 de octubre, para regular los contratos en prácticas y para la formación, así respecto de la legislación anterior se produce ciertas modificaciones: el contrato en prácticas relajará sus condiciones reduciendo el plazo de dos a cuatro años que ha de transcurrir para poder acceder a dicho contrato desde la terminación de los estudios y amplía la edad límite para la formalización del contrato a los 20 años; mejora también las condiciones e incentivos para los empresarios que se acojan a dicha medida ampliándose el límite máximo de 3 años para la duración del contrato, e incrementándose la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social de hasta el 75 % de la cuota empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social.

La contratación se incrementó durante esta etapa hasta el año 92 en que se produjo una reforma de la figura contractual que afectaba a las bonificaciones y reducciones al empresario por realizar dicho contrato.

Si bien y en previsión del auge de la temporalidad en la contratación debido a las medidas de precarización contractual para favorecer la contratación, el gobierno de González decidió contrarrestarla mediante la aplicación de incentivos a la contratación indefinida aplicándose un tipo reducido de cotización a la Seguridad Social de la mitad de su cuantía ordinaria, es decir un 12% frente a un 24% tanto en la contratación inicial como en la conversión de los contratos en prácticas o para la formación que tenían una subvención de más de medio millón de pesetas para el empresario por contrato convertido siempre que tal conversión o contratación se efectuara con menores de 26 años, medidas estas que se acentuaron en 1985 con la promulgación del Real Decreto 799/1985, de 25 de mayo en que los incentivos se trasformaron en una subvención directa de la contratación de 400.000 pesetas para aquellos contratos que se celebraran con menores de 25 años que llevasen inscritos como desempleados en las oficinas de empleo

al menos un año o bien para aquellos menores de 29 años y mayores de 25 que no hubiesen trabajado por tiempo superior a tres meses.

Tales medidas, con independencia de su concreta efectividad conllevaban un coste para la administración pública que al tiempo se demostraría como inasumible en la crisis de principios de los años 90.

También se establecieron bajo el gobierno de González medidas de potenciación del empleo autónomo principalmente mediante la capitalización de la prestación por desempleo, y la prestación de ayuda financiera en la constitución mediante reducciones de los tipos de interés de créditos para inversiones en capital físico, el establecimiento de subvenciones de hasta el 100% para los gastos de asistencia técnica, asesoramiento, formación y estudios de viabilidad e incluso el establecimiento de rentas de subsistencia de hasta 50000 pesetas siempre que los beneficiarios de tales medidas estuvieran inscritos previamente en las oficinas de empleo. También se procuró la incentivación de la economía social con ayudas que incluso llegaban a ser directas e incluso muy cuantiosas en caso de los menores de 25 años.

Sin duda a González puede atribuírsele una apuesta clara por la Formación Profesional, instrumento que articuló alrededor del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional del año 84 que pretendía entre otros el reciclaje y reconversión profesional de trabajadores, con atención prioritaria a los colectivos con mayores dificultades en el acceso al trabajo como eran los jóvenes y adoptando un ambicioso plan de reforma, modernización y actualización de los contenidos académicos de la formación profesional.

Así este plan establecía previsiones específicas para la juventud mediante el diseño de cursos formativos especialmente dirigidos a jóvenes que no hubieren completado los estudios básicos e incluso la recuperación de su escolarización, formación para parados menores de 25 años y mayores de 20 que ya dispusieran de titulación con el fin de facilitar su inserción complementando y mejorando su formación, se establecían incentivos a la

contratación en prácticas para el primer empleo y la adopción de prácticas no laborales en empresas como parte de sus estudios académicos.

En este sentido especial novedad supondrá la adopción de las denominadas escuelas taller en 1985, programa experimental mixto de empleo y formación integrado posteriormente en el programa "Casas de Oficio" y que pretendía que las personas mejorasen sus opciones de acceso al empleo.

Por ultimo complementa como instrumento de lucha contra el desempleo el establecimiento por primera vez en los Servicios de empleo de procesos individualizados de atención a los demandantes de empleo, sobre todo jóvenes, estableciéndose primitivos protocolos de información y orientación laboral y participando con el demandante en la búsqueda activa de empleo.

Especial importancia para la adopción de estas medidas tendrá la frecuente concertación de las medidas socio- laborales con patronal y Sindicatos por parte del gobierno sin el que no hubiesen podido salir adelante medidas tales como las relativas a la formación en empresas o a los nuevos modelos de contratación en prácticas que requerían de cierta predisposición empresarial.

El final de la etapa González viene marcado por la llegada de una crisis económica severa con altas tasas de desempleo es por ello que se acometerá en 1994 una reforma de la legislación laboral por ley 10/1994, de 19 de mayo que entre otros admitirá la introducción de las agencias de colocación sin fines lucrativos, la creación de las Empresas de trabajo temporal por la Ley 14/1994, de 1 de junio y se tratará de coordinar la acción pública y privada de todos los agentes de colocación mediante la creación en 1995 por Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo de los Planes de Servicios Integrados de Empleo; es decir las políticas activas de empleo dejarán de tener carácter exclusivamente público para admitir la acción de agentes privados.

En materia de formación profesional, en 1993, se producirá una reforma integral del sistema mediante la creación de tres subsistemas de formación profesional: la formación reglada, la ocupacional y la continua.

Pero si esta época de crisis había roto el monopolio público de la acción contra el desempleo y por tanto suponía una enmienda total al papel del Servicio Público de Empleo Estatal, la pieza que supondrá la ruptura definitiva con el Sistema instaurado bajo el gobierno de Suarez y mantenido durante la mayor parte del de González será el inicio del progresivo traspaso de competencias en la gestión de la formación ocupacional a las Comunidades Autónomas.

Ya bajo gobierno de Aznar se consolidará el modelo del cambio en la gestión de las políticas activas de empleo sobre todo porque además de la entrada de escena de los agentes privados y de la descentralización de las políticas activas en favor de las Autonomías siendo la primera en asumirlas Cataluña en 1996 y la última el País Vasco en 2010, se producirá la influencia decisiva de la política comunitaria que llevará a la ruptura total del viejo sistema y a la instauración de un cambio de ciclo en política de empleo.

Así el Tratado de Ámsterdam introducirá la política comunitaria de empleo y los distintos países pasarán a elaborar Planes Nacionales de Acción para el Empleo, donde se recogerán las directrices comunitarias en esta materia.

A nivel nacional en 1997 se operará una nueva reforma laboral articulada mediante el Real Decreto Ley 8/1997, de 16 de mayo, previo acuerdo Social con patronal y sindicatos denominado Acuerdo interconfederal para la estabilidad en el empleo y la negociación colectiva. La nueva reforma además de profundizar en los contratos formativos tratará de reducir la temporalidad, introduciendo nuevamente medidas de incentivación de la contratación indefinida que especialmente tuvieran en consideración a los menores de 30 años.

Como ya hemos dicho los Planes Nacionales de Acción para el empleo no suponían sino una translación de las directrices comunitarias al ámbito nacional que constituirán meras normas programáticas sin vinculación jurídica. El primer plan se aprobará por Consejo de Ministros en 1998 estando la mayoría de sus directrices afectadas por una preocupación esencial por el desempleo juvenil basado en cuatro pilares que son mejorar la capacidad de inserción profesional, desarrollar el espíritu de empresa, fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, reforzar la política de igualdad de oportunidades. Algunas de las directrices de este plan son: Combatir el desempleo juvenil y prevenir el paro de larga duración (Directriz 1 y 2), apuesta de las medidas activas de empleo en detrimento de las pasivas buscando su sustitución (Directriz 3), concertación social en favor de la empleabilidad (d.4), formación permanente (d.5), mejora del sistema escolar (d.6), dotar a los jóvenes de mayor capacidad de adaptación creando o desarrollando sistemas de aprendizaje (d.7), incentivos a la creación de empresas mediante la reducción de los costes generales y cargas administrativas de las empresas, introducción de un régimen fiscal más favorable al empleo, protección y fomento de las pymes, del auto empleo y de la economía social (d.8-12), la modernización de la organización del trabajo y de sus formas (d.13), medidas contra la discriminación por género en el ámbito laboral (d.16), medidas de conciliación entre la vida familiar y laboral (d.17), protección del acceso al trabajo de los minusválidos (d.19).

Los distintos PNAES, en contenido muy similares al de 1998 que se desarrollarán hasta 2004, mantendrán una estructura similar de pilares y directrices pero con una preocupación prioritaria constante por el empleo juvenil. El estudio conjunto de los mismos a través de su evolución en estos años, nos llevan a la conclusión de que las medidas concretas propuestas en estos planes se fundamentaban en la orientación laboral, la formación profesional y dentro de ella con especial interés en la formación ocupacional y la formación en alternancia con el empleo, y el fomento de la contratación.

Si bien como comentamos, el modelo de gestión pública y centralizada de sistema de la política de empleo se había quebrado por tres ámbitos, así la gestión no era exclusivamente pública, las directrices ideológicas de la política de empleo no eran genuinamente nacionales, y no existía un modelo centralizado de gestión sino que eran a las Comunidades Autónomas a quienes correspondía aplicar tales medidas, situación que condujo a que cada Comunidad Autónoma elaborara su propio programa de empleo programático a partir de los planes a nivel nacional mencionados, que generalmente llevarán su correspondiente legitimación social a través del pacto con los agentes sociales en los ámbitos territoriales respectivos.

También se producirán modificaciones en el ámbito de la formación profesional de carácter eminentemente cosmético que mantendrá en esencia la normativa anterior y que incidirá fundamentalmente en los certificados de profesionalidad, sobre las que no queremos extendernos por estar mejor formuladas en otras partes de la obra pero de las que cabe citar la creación del Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), mediante Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, la promulgación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de Formación Profesional, la redacción del Catálogo Nacional de Cualificaciones por Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre.

Se aprueba también la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, que no viene sino a consolidar el nuevo modelo descentralizado de gestión pública del empleo, manteniéndose los ejes tradicionales de intervención, es decir la orientación e intermediación, la formación profesional para el empleo y las medidas de fomento de empleo.

La estrategia de Lisboa marcará ya bajo el gobierno de Zapatero una nueva modificación en la política de empleo. A su amparo nacen los programas nacionales de reforma que pese a presentar ciertas similitudes con los viejos PNAE, sobre todo a efectos del carácter programático de los mismos, son más ambiciosos que estos en cuanto a compromisos se refiere y más amplios en cuanto que la materia a tratar es más diversa.

A consecuencia de las directrices comunitarias se introducirán nuevas medidas dirigidas al fomento del empleo juvenil tales como la reforma del sistema de bonificaciones a la contratación juvenil, un compromiso nacional de proporcionar una propuesta de formación, reciclaje o empleo para cada joven en situación de desempleo en el plazo de seis meses, y la apuesta por las prácticas en empresas con la creación de ambiciosos programas internacionales; estas medidas u objetivos se acercan con bastante precisión a algunos de los postulados de los programas europeos de garantía juvenil actuales.

Estas nuevas directrices y sus objetivos propiciaron la concertación social suficiente como para abordar una nueva reforma laboral que se produjo en el año 2006 a través del Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, esta reforma tenía por objetivo de forma esencial el fomento de la contratación indefinida y la conversión de contratos temporales en indefinidos con especial atención al empleo juvenil. En efecto la reforma se materializó en la recuperación de determinadas medidas de fomento del empleo indefinido para jóvenes con bonificación nuevamente de las cotizaciones sociales que pasaban a ser bonificadas, no ya en porcentaje, sino en cantidades fijas de carácter anual o mensual.

En la Formación profesional se producirán reformas de calado a través del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, sustituyéndose la formación continua por la formación de demanda, la ocupacional por la de oferta e introduciéndose la formación en alternancia con el empleo y las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.

En 2010 se producirán cambios relevantes en la Ley de empleo, por Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, por la que se habilitara a las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro para su actuación en la intermediación laboral

A partir de entonces y hasta el año 2012 se introducirán algunas reformas dirigidas sobre todo a establecer un nuevo modelo de atención

individualizado en los servicios públicos de empleo en favor de jóvenes desempleados, y a promover entre ellos el espíritu empresarial; buscando también un mayor compromiso que llevará a aprobar en el Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, un "Acuerdo Personal de Empleo" como punto de inicio a la relación de orientación individualizada al joven desempleado que adquiere tintes de contrato en el que el joven deberá comprometerse a participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo, debiendo el Servicio de Empleo planificar y asignar las acciones al desempleado, pudiendo ser sancionado si incumple injustificadamente dicho compromiso con la pérdida de prestación por desempleo.

Tras el Gobierno de Zapatero llegará el Gobierno de Rajoy en que las medidas estarán especialmente afectadas por la grave situación de crisis económica y que se articulará a través de los planes y estrategias correspondientes que por ser los más cercanos en el tiempo se explican de forma detallada en sus correspondientes epígrafes que a este siguen.

En conclusión, la política de empleo juvenil desde el año 77 ha sufrido una variación sustancial en sus postulados acorde a la modificación del modelo de gestión de las políticas públicas de empleo y que suele identificar la incentivación de la contratación de jóvenes con la precarización en los periodos de contracción económica mientras que en los de cierto crecimiento o estabilidad se produce una mayor preocupación por la temporalidad del trabajo entendiéndolo como efecto negativo realizando entonces políticas que tratan de revertir dicha temporalidad y de fomentar la profesionalización del trabajador sin que los periodos de crecimiento o expansión permitan una recuperación completa en cuanto a mejora de la calidad del trabajo se refiere, dada la destrucción masiva en los periodos de crisis y la mayor frecuencia de estos.



## **2. Estrategia Española de Empleo 2012-14.<sup>392</sup>**

La reforma se fundamenta en la obligación de lograr un mejor encaje entre la competencia normativa de las políticas activas de empleo, que corresponde al Estado, con las Comunidades Autónomas, preservando, al mismo tiempo, la atención de desempleados.

Para desarrollar la reforma es fundamental la Estrategia Española de Empleo, regulada en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, regula, en su artículo 4 bis, y que, en su artículo 7 bis. a), establece como un instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, y se configura como el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado, que ha de contribuir a fomentar el empleo de la población activa, a aumentar la participación de hombres y mujeres en un mercado de trabajo sostenible, en el que se mejore la productividad y la calidad del empleo, y que se base en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial. Este espacio compartido es el tablero donde los Servicios Públicos de Empleo deben diseñar y gestionar sus propias políticas activas de empleo.

Sin perjuicio de que el desarrollo reglamentario de Ley 56/2003, de 16 de diciembre<sup>393</sup> la citada reforma, y su elaboración se ha realizado en colaboración con las comunidades autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así la

---

<sup>392</sup> RD. 1542/2011, de 31 de octubre por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE. Núm. 279 .Pág. 121069.ref. -A-2011-18146

<sup>393</sup> RD. 1542/2011, de 31 de octubre por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. la reforma legal se aborda a través de la modificación del Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo, para adaptar su contenido a la nueva regulación, ahora resulta inaplazable la aprobación de la primera Estrategia Española de Empleo 2012-2014, que corresponde al Gobierno (competencias definidas en el artículo 3.1 de la citada Ley 56/2003, de 16 de diciembre) BOE. Núm. 279 .Pág. 121069. ref. -A-2011-18146.

Estrategia Española de Empleo 2012-2014, que recoge el anexo del RD. 1542/2011, de 31 de octubre por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, es un conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social<sup>394</sup>.

Esta estrategia que reconoce haberse realizado de conformidad con la estrategia 2020 plantea como objetivos:

- Conseguir una tasa de empleo del 74% para la población de entre 20 a 64 años, y en el caso de las mujeres que esta sea al menos de un 68,5% en 2020.
- Conseguir una tasa de empleo en 2015 del 66%, obviamente incumplido si apreciamos los últimos datos que la sitúan en el 58,7%.
- Reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo, objetivo también francamente incumplido si observamos que la temporalidad afecta ya a más de una cuarta parte de los asalariados.

---

<sup>394</sup> RD. 1542/2011, de 31 de octubre por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Afecta, asimismo, a las medidas para el fortalecimiento y la modernización de los instrumentos administrativos y de servicio a las personas y empresas que permiten la aplicación de las políticas señaladas, y a las actuaciones para reforzar la coordinación de todos los actores públicos y privados que realizan actuaciones encaminadas a lograr los de ámbito estatal, es el marco que permite fijar los objetivos económicos y de ejecución, y las acciones y medidas de políticas activas de empleo que desde el Sistema Nacional de Empleo se propongan llevar a cabo y que se concretarán, anualmente, en el Plan Anual de Política de Empleo. BOE. Núm. 279 de 19 de noviembre de 2011 Sec. I. Pág. 121070. Ref. A-2011-18146.

- Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna en las empresas, en este sentido hemos de decir que han cumplido con creces el objetivo pero no a favor de los trabajadores así como recientemente se ha denunciado se estiman en más de un millón ochocientos mil trabajadores aquellos que realizan trabajos parciales no por propia voluntad sino por la necesidad de trabajar, aun cuando las condiciones no sean de su agrado.<sup>395</sup>
- Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado, no parece que este requisito pudiera cumplirse con contratos como el parcial con vinculación formativa donde la formación pasa a segundo plano, no exigiéndose la vinculación de la formación del puesto de trabajo, ni responsabilidad alguna del empleador sobre la formación.
- Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo, las cifras de parados de larga duración demuestran el fracaso de este objetivo.
- Promover la igualdad de género en el mercado laboral.

Tales objetivos han fracasado, habiendo sido superada esta estrategia por una nueva al tener carácter plurianual. Probablemente tales objetivos pecaron de un extremo optimismo o tal vez ni el legislador ni el poder ejecutivo supieron adoptar las medidas para conseguirlos pues a la vista está que los resultados de su actuación han resultado contradictorios con los objetivos perseguidos.

---

<sup>395</sup> Redacción. 23 de julio de 2015. La recuperación del empleo viene de la mano de la estacionalidad y la temporalidad. Noticias de la Unión General de los Trabajadores

No se comentan las medidas adoptadas dado el carácter caduco del plan y el hecho cierto del fracaso de sus propósitos.

### **3. Estrategia española de activación para el empleo 2014-16.**

Establecida por RD. establece cinco objetivos estratégicos y 29 objetivos estructurales distribuidos en seis ejes.

Los objetivos estratégicos son aquellos que van a definir en todo momento el fin último de la estrategia, son más que objetivos una especie de fines o principios ideales a los que se intenta llegar y que son “Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil”, “Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del PREPARA)”, “Mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo”, “Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo”, “Impulsar el emprendimiento”.

Lo primero que llama la atención en esta estrategia es un mayor realismo respecto de los objetivos observados en la pasada estrategia de empleo del bienio anterior. Para empezar no se establecen objetivos de cifras sino que se entienden los objetivos de enorme amplitud y generalidad como fines ideales a los que se tiende, pero que se desconoce si se alcanzarán.

Los objetivos estructurales tienden a ser menos amplios para ceñirse a un ámbito más concreto pero no por ello dejan de ser ciertamente abstractos e ideales como regla general no estableciendo un compromiso concreto.

Se distribuyen en seis ejes: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema de empleo.

El primero de ellos, la orientación, de acuerdo a lo establecido en la estrategia, abarca actuaciones de “información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo e intermediación laboral”.

En este sentido establece cinco objetivos:

- Ofrecer información sobre el mercado de trabajo y las medidas y servicios ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo, algo que se cumple con bastante eficacia por los servicios públicos de empleo con utilización de las nuevas tecnologías).
- Diagnostico individualizado, que es el denominado como profiling, mediante la creación de perfiles individualizados, algo en lo que nuestro país no tiene la amplia tradición que otros países como Francia o Alemania donde la tutorización del desempleado se presenta como una de las principales actuaciones de inserción.

En este sentido también podríamos incluir aquí los dos siguientes objetivos que son la gestión de itinerarios individuales personalizados y la información y gestión de ofertas de empleo adecuadas para cada usuario que responde a esa necesidad de asesoramiento personal y continuo del desempleado complementaria con el profiling.

- Por último se propone la mayor relación con empresas y otros agentes del mercado de trabajo con el fin de mejorar la oferta de los servicios públicos de empleo o agilizar la inserción laboral de los desempleados.

El segundo de los ejes, el relativo a la formación, establece siete objetivos el primero de ellos se refiere a la inversión procurando incrementar

la tasa de cobertura, el número de horas de formación por alumno, la programación de la formación profesional de forma que facilite su accesibilidad a las personas desempleadas y ocupadas. Entiendo unido a este esfuerzo la previsión del objetivo sexto que pide que se facilite el acceso a los colectivos de difícil inserción laboral.

El segundo de los objetivos incide en la programación buscando que está atienda a las necesidades del mercado de trabajo actual, en este sentido también puede incluirse aquí el objetivo cuarto que persigue la implantación de la formación profesional dual.

Tercer y quinto objetivo responde a la necesidad de que la formación se programe de tal forma que permita obtener una acreditación de lo aprendido mediante certificados de profesionalidad, por ello también se solicita consolidar la evaluación y reconocimiento de las competencias profesionales.

Por último el objetivo séptimo incide en la calidad del sistema procurando mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación profesional para el empleo.

El tercero de los ejes relativo a oportunidades para el empleo incide en materia de contratación y mantenimiento del empleo así fija como objetivos promocionar la contratación de desempleados de difícil inserción laboral, el fomento de la contratación en sectores económicos emergentes, la lucha contra el empleo sumergido y agilizar la inserción de los desempleados antes de que dejen de cobrar las prestaciones por desempleo.

El cuarto de los ejes relativos a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, trata de remover toda discriminación en el empleo a través de los siguientes objetivos: como son el establecimiento de medidas que eliminen o disminuyan los obstáculos relacionados con el lugar de residencia,

la situación socioeconómica o determinadas circunstancias personales, especialmente en aquellos sectores en los que las mujeres se encuentran subrepresentadas; la promoción de la movilidad funcional y sectorial; la promoción de la movilidad geográfica y el establecimiento de medidas de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad.

El quinto de los ejes es el del emprendimiento, que es uno de elementos principales de disminución del desempleo, así establece como objetivos algunos interesantes como la formación y asesoramiento a emprendedores a fin de proporcionar una mejor viabilidad de los proyectos empresariales, un mayor apoyo a las iniciativas empresariales a través del ofrecimiento de servicios y ayudas, apoyar el emprendimiento como forma de fomentar el desarrollo territorial recurriendo para ello a la incentivación del emprendimiento en el área rural y el fomento de la cultura emprendedora.

El último de los ejes responde a uno de los objetivos fundamentales que se confiesan en la reforma que es el de la mejora y reforma del sistema nacional de empleo para ello apuesta por mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo, el impulso a la colaboración público-privada y medidas de mejora de la calidad de los servicios.

La estrategia pretende obtener estos objetivos y fines a través de la realización de Planes Anuales de Política de Empleo, mediante el establecimiento de servicios continuos en el tiempo en el catálogo de servicios que presta el Servicio nacional de empleo de forma permanente y programas articulados en base a normas concretas que establezcan una planificación de actuaciones concretas en un determinado ámbito. Tales servicios planes y programas habrán de ser articulados a través de las correspondientes normas.

En todo caso establece como compromiso la ampliación de la cartera de servicios del Servicio Nacional de Empleo con creación de los siguientes: el Servicio de orientación profesional, el Servicio de colocación y de asesoramiento a empresas, el Servicio de formación y cualificación para el empleo y el Servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

También incide en la reforma del sistema de competencias profesionales que han de responder de forma rápida y adecuada a los cambios del sistema productivo, estar actualizadas, puedan reconocerse por sistemas flexibles y con garantía de calidad y establece la necesidad de que las competencias acreditadas y registradas se recojan en la Cuenta Formación de los trabajadores.

Por ultimo refuerza la idea de la necesidad de implantar elementos vertebradores del Sistema nacional de empleo incluyendo entre ellos el programa de buenas prácticas que busca mejorar la calidad del servicio sobre la base de la experiencia identificando medidas y experiencias de los Servicios Públicos de Empleo que se han mostrado eficaces para que otros agentes del Sistema Nacional de Empleo puedan aprovechar este conocimiento y aplicarlo, el acuerdo de marco con agencias de colocación, el Portal Único de Empleo y la puesta en marcha de mecanismo de información y colaboración para la implantación del programa de Garantía Juvenil.

Esta estrategia ha dado lugar a dos planes anuales de política de empleo en el año 2014 aprobado por Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, y en el año 2015 aprobado por Resolución de 29 de julio de 2015, de la Secretaría de



Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2015, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Mientras que la primera no aporta nada respecto de la estrategia española de empleo 2014-2016, la segunda incide en la profundización de reformas estructurales tanto en la cartera de servicios del Servicio Nacional de empleo como en la formación profesional para el empleo.

La reforma de la cartera de Servicios del Servicio Nacional de empleo se articula a través del RD.7/2015, de 16 de enero, que se será tratado posteriormente, las reformas en la formación profesional para el empleo se han articulado a través del RDL 4/2015, de 22 de marzo que se desarrolla en el capítulo correspondiente a la formación.

#### **4. La estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016.**

En esta estrategia dirigida a jóvenes se fijan cuatro objetivos fundamentales: mejorar la empleabilidad de los jóvenes, aumentar la calidad y estabilidad del empleo, promover la igualdad de oportunidades y fomentar el espíritu emprendedor.

Para conseguir estos objetivos proponen hasta 100 medidas que se distribuyen en medidas de choque y medidas de medio y largo impacto.

Entre las medidas de choque destacan medidas de incentivación de la contratación formativa, de formación y educación para afectados por abandono escolar, de incentivos para emprendimiento juvenil y de fomento de la economía social que no se citan ni se desarrollan pues muchas de ellas van a ser objeto de estudio separado a continuación.

Entre las medidas a medio y largo plazo destacan la reforma educativa y dentro de ella la introducción de medidas de respeto al profesorado, adecuación de las materias dirigidas a facilitar la empleabilidad, la mejora de ámbitos como la investigación, aumentar la formación en idiomas, fomentar la versión original en el cine y la televisión como modo de aprender idiomas, la reforma universitaria o la introducción en las escuelas de materias de fomento de la cultura emprendedora.

También habla de una reforma integral de la formación profesional que ha de entenderse ya practicada con la aprobación del RD.Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, que se trata en profundidad en otras partes del trabajo.

Incide igualmente en las mismas medidas ya vistas en la Estrategia Española de activación para el empleo 2014-2016 con escasas diferencias en lo relativo a la reforma del Servicio Nacional de empleo con especial incidencia en el fomento de la colaboración público privada en la colocación.

Esta estrategia junto a la de activación para el empleo 2014-2016 y el plan de garantía juvenil que viene a reiterarse en lo ya visto en las otras dos, constituyen el verdadero marco programático de las reformas efectuadas en materia de empleo juvenil en esta legislatura.

## **5. Plan nacional de implantación de la garantía juvenil, la introducción del fichero.**

El Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España se encuentra recogido en el Título IV de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, norma ya tratada en esta obra pero de la que analizamos la parte correspondiente a la Garantía Juvenil.

El plan español de Garantía Juvenil supone la aplicación de la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil a política nacional de empleo en cumplimiento de sus directrices.

El Plan nacional de garantía juvenil presenta como objetivos:

Que todos los jóvenes mayores de 16 años y menores de 30<sup>396</sup>, no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas, a través de la implantación de un Sistema de Garantía Juvenil que será desarrollado en sus respectivos marcos competenciales por las entidades derecho público estatales, autonómicas y locales o privadas.

Desarrollar medidas de apoyo o programas en materia de empleo juvenil que atiendan bien a la mejora de intermediación o empleabilidad, o al fomento de la contratación o emprendimiento.

Someter a seguimiento y evaluación todas las acciones y programas de Garantía Juvenil, de modo que se adapten y actualicen las puestas en marcha, garantizando así el uso eficaz y eficiente de los recursos y unos rendimientos positivos de la inversión. (art 90).

Tales objetivos exigen la inscripción del beneficiario en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (art 91) que constituye el sistema oficial de información y seguimiento sobre la implementación de la Garantía Juvenil en España y, como tal, la lista única de demanda y el soporte para la

---

<sup>396</sup> En aplicación de lo establecido en el artículo 88 d) de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que establece la ampliación de la edad máxima para ser beneficiario del plan de los 25 a los 30 años hasta que la tasa de desempleo de tales jóvenes se sitúe por debajo del 20 por ciento, según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año.

inscripción de las personas interesadas en las acciones ejecutadas en el contexto de la Garantía Juvenil (art 92.1).

Precisamente esta es la novedad más importante de la implantación del plan y en la que nos centraremos, pues el resto de medidas asociadas al plan ya han sido tratadas y mencionadas en los títulos referentes a las políticas activas de empleo.

El fichero de naturaleza administrativa será gestionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art 92.3), pudiendo crear las Autonomías ficheros específicos pero los datos registrados serán custodiados en un único sistema informático junto a los estatales (art 92.5), y permitirán el acceso de todas las administraciones intervinientes en el plan de garantía, entidades públicas y privadas, a los efectos de poder desarrollar las acciones necesarias derivadas del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (art 92.6).

El fichero ha de servir a los objetivos del Plan Nacional de Garantía Juvenil haciendo de soporte para la conservación y acceso a los datos de las personas usuarias inscritas voluntariamente por parte de las administraciones y entidades intervinientes, proporcionándoles información necesaria para la planificación y gestión del Sistema, garantizándoles que las actuaciones del plan y los fondos europeos a ellas asociados se aplican de forma exclusiva a los inscritos en el fichero, favoreciendo el desarrollo de las actuaciones mediante la disponibilidad de información que permita el análisis de la situación y la evolución de los recursos ejecutados, facilitándoles la información necesaria para la elaboración de los itinerarios y la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigibles de conformidad al contenido de las convocatorias y de las acciones que puedan desarrollar y permitiéndoles el seguimiento y la evaluación de las actuaciones efectuadas en el marco de la Garantía Juvenil (art 93).

El fichero habrá de contener datos sobre la identidad de los usuarios, la autorización de cesión y consulta de datos personales, los datos socio-económicos del beneficiario, la formación del beneficiario, los datos relativos a su experiencia laboral, las preferencias o inquietudes profesionales, la declaración responsable de las personas usuarias inscritas por la que se declara la certeza de los datos facilitados y se suscribe un compromiso de participación activa para lograr la mayor efectividad del Sistema, y las actuaciones o medidas ofrecidas, con indicación del grado de desarrollo alcanzado en el proceso de atención (art 95).

Se establecen los siguientes requisitos para inscribirse en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil: Ser nacional de algún estado de la Unión Europea, de los Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, Suizo, o nacional de otro estado con autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar; estar empadronado en cualquiera municipio español, tener más de 16 años y menos de 30 años en el momento de solicitar la inscripción en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, no haber trabajado ni haber recibido acciones formativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, no haber recibido acciones educativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los noventa días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud y presentación de una declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, adquiriendo un compromiso de participación activa en las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Garantía Juvenil (art 97).

Todos los inscritos pasaran a formar parte de una única lista de demanda (art 99).

## **6. Conclusiones estratégicas y planificación.**

A falta de observar en que se han concretado estos planes, programas y estrategias cabe hacer algunas consideraciones sobre los mismos:

En primer lugar los planes citados suelen adolecer de una verdadera inconcreción en el desarrollo de las propuestas más relevantes, a excepción de algunas de las medidas del Plan de Garantía Juvenil como ya hemos visto.

Estos planes suelen forzar la generalidad y la abstracción para evitar hacer compromisos de calado, probablemente ante el fracaso que supuso la primera estrategia para el empleo del bienio 2012-2014.

Estos planes son repetitivos pues se superponen para los mismos objetivos, lo que viene a ser una confesión tacita de su condición caduca y de su carácter plenamente ineficaz e improvisado, y su solapamiento y concentración en cuatro años.

Pese a su articulación mediante normas del poder ejecutivo, lo cierto es que tales planes y estrategias no pueden desmarcarse de su pertenencia a una estrategia política determinada, pues carecen en la mayoría de ocasiones del estudio suficiente y el consenso político y social necesario para devenir en normas de verdadera calidad y de probable viabilidad.

Siguen los criterios marcados por la Unión Europea y en definitiva siguen como criterio ideológico la flexiseguridad y la promoción del emprendimiento, buscando casi más una respuesta de autoempleo para la juventud que la promoción de la contratación laboral. Resulta igualmente sorprenden te que pese a la preocupación que demuestran por la formación profesional para el empleo, las modalidades contractuales formativas introducidas o reformadas se centren más en el hecho de la contratación que en el valor de la formación para el trabajo. Así la formación ligada al trabajo

por cuenta ajena pierde importancia en relación con el empleo, y pese a ello la reforma no deja de buscar alcanzar en los jóvenes ya sea a través del sistema educativo, ya sea a través de la formación profesional un espíritu de cultura emprendedora, ofreciendo enseñanza específica en la materia.

Por último la mayoría de estos planes no suelen mostrar sensibilidad hacia el denominado como exilio laboral, no aportando medida alguna para favorecer el retorno de aquellos jóvenes que han salido acuciados por el desempleo.





## **CAPÍTULO SEGUNDO. PROYECTOS EUROPEOS, GARANTÍA JUVENIL Y EUROPA 2020.**

El plan de Garantía Juvenil nace de una necesidad europea de atajar la situación crítica del mercado laboral, y lo hace acuciado por los altos niveles de desempleo juvenil nacionales en algunos Estados.

Preocupación en especial por el nuestro que dejó patente en la Recomendación del 29 de mayo de 2013 del Consejo de la UE relativa al Programa Nacional de Reforma de 2013 de España<sup>397</sup> en que con literalidad decía que: "La situación del mercado de trabajo sigue siendo crítica. El reajuste de la economía hacia ámbitos distintos de la demanda interna y el sector de la construcción en un contexto de rigideces del mercado y de desajuste de la capacitación profesional, entre otras cosas, ha contribuido al aumento del índice de desempleo al 27% a principios de 2013"<sup>398</sup>.

Siguen recomendando al hilo del "objeto de especial preocupación el acentuado aumento del índice de desempleo juvenil al 56% y el incremento del desempleo de larga duración al 44,4% del desempleo total al final de 2012. Una gran proporción de desempleados sin formación cualificada (35 %) y una desadecuación de la educación y la formación respecto al mercado de trabajo contribuyen al elevado índice de desempleo juvenil y al desempleo de larga duración.

La Garantía Juvenil es un plan que pretende erradicar el problema del paro juvenil a través las reformas estructurales a adaptar por los Estados

---

<sup>397</sup> Recomendación del 29 de mayo de 2013 del Consejo de la UE, relativa al Programa Nacional de Reforma de 2013 de España, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, COM (2013) 359 final-29.5.2013

<sup>398</sup> VILA TIerno, F. y MAIRAL JIMENEZ, M. *Instrumentos de inserción juvenil en el contexto nacional y europeo. XXXII JORNADAS UNIVERSITARIAS ANDALUZAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES*"Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil". Granada, 21 y 22 de noviembre de 2013

miembros, que centran su mirada en muchas ocasiones en los Servicios Públicos de Empleo que consideran como valiosos para servir de ayuda a los jóvenes en la búsqueda de un puesto de trabajo adecuado a su educación, competencias y experiencia, pero también como medio de formación y readaptación de trabajadores que les permita adquirir formación en un futuro.

PÉREZ CAMPOS<sup>399</sup> ha definido la Garantía juvenil como “el compromiso de los gobiernos, las autoridades regionales y los servicios de empleo públicos por ofrecer empleo, formación o cursos de reciclado a la juventud una vez transcurrido un cierto período de tiempo tras haber perdido su empleo o tras haber terminado una etapa formativa”.

Estos planes no son nuevos, surgen de experiencias previas satisfactorias en Estados como Austria y Finlandia.

Además de la fijación por los Servicios Públicos de Empleo el plan también ahonda en las reformas estructurales de los sistemas de formación y educación, mediante la mayor participación de los agentes sociales en su programación.

A la hora de determinar la naturaleza jurídica de la garantía juvenil debemos acudir a su marco jurídico europeo esencial, teniendo en cuenta que la garantía juvenil debe enmarcarse dentro de la política de empleo regulada en el Título IX del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, dado que su objetivo primordial es básicamente facilitar el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes, precisamente el artículo 149 establece que “El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrán adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de

---

<sup>399</sup> PÉREZ CAMPOS, Ana Isabel. El empleo juvenil en la Unión Europea. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI. 2013. Págs. 169-190

información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto. Estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.”, aunque su fundamento inmediato en atención a que la Garantía Juvenil se halla recogida en una Recomendación es el artículo 292 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que establece que “El Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que los Tratados dispongan que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión. Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por los Tratados, adoptarán recomendaciones”.

La política de empleo se aplica en base a dos principios esenciales el de proporcionalidad y el de subsidiariedad, el primero de ellos hace referencia al hecho que sea necesaria una determinada adecuación entre los medios elegidos y los fines que se pretenden conseguir, el segundo a que la acción comunitaria es residual y solo opera en caso de insuficiencia de la actuación de los Estados Nacionales<sup>400</sup>, principio que forma parte esencial del derecho europeo como se establece en el artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea el cual establece que “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

A continuación debemos acudir a su fuente más inmediata en el Derecho de la Unión Europea que es la Recomendación de 22 de abril del

---

<sup>400</sup> APARICIO TOVAR, J. Introducción al Derecho Social de la Unión Europea. Pág. 80

Consejo por el que se establece un Sistema de Garantía Juvenil, que implica un acto jurídico por el que las Instituciones comunitarias instan a los Estados miembros a la implantación de Sistemas de Garantía Juvenil.

Tratada en otros ámbitos de esta obra la naturaleza jurídica de esta norma jurídica debe recordarse su eficacia relativa dado el carácter no vinculante de la norma, si bien y pese a no ser vinculante no implica merma en su carácter posible y factible, hecho que se consigue mediante la dotación financiera de las políticas contenidas en dicha norma a través de la remisión genérica al presupuesto de la Unión Europea y dentro el a través del Fondo Social Europeo y la Iniciativa de Empleo Juvenil, sin perjuicio de la financiación nacional y en su caso de la aportación privada.

Por tanto ha de incluirse, aun de forma indirecta, como parte de su marco jurídico europeo, las normas relativas al Fondo Social Europeo, debiendo acudir pues al Reglamento Nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

El reglamento establece ciertos objetivos que funcionan como prioridades de inversión a que deben ir destinados los recursos que conforman dichos fondos estableciendo entre ellos en el artículo 9 del mismo los de “promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral”, “promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza y cualquier forma de discriminación”, “invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente”, objetivos todos ellos que resultan de aplicación a la materia propia del programa de Garantía Juvenil.

El artículo 91 de este Reglamento establece que “Los recursos destinados a la cohesión económica, social y territorial disponibles para compromisos presupuestarios para el período 2014-2020 serán de 325 145 694 739 EUR a precios de 2011, de conformidad con el desglose anual indicado en el anexo VI, de los cuales 322 145 694 739 EUR representan los recursos totales asignados al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión y 3 000 000 000 EUR representan una asignación específica para la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.”, es decir que dicho reglamento prevé una asignación de tres mil millones de euros para el empleo juvenil, pero no es la única asignación efectuada a este cometido, sino que de las asignaciones efectuadas en las distintas partidas concretas del fondo social europeo que constan en su anexo, esta cifra puede llegar a duplicarse.

Atendiendo ya a la Garantía Juvenil en sí, esta se adoptará por Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil y presenta una marcada vinculación ideológica con la estrategia Europea 2020 y en concreto con tres de sus objetivos fundamentales: “Empleo para 75% de las personas de 20 a 64 años”, “Que el abandono escolar prematuro represente menos del 10% de la población” y “Que sean rescatados de la pobreza y la exclusión social al menos 20 millones de personas”.

Así la Garantía Juvenil presenta principalmente un mandato sustancial, no vinculante jurídicamente pero sí con cierta vinculación política, que establece en su artículo 1 al decir que el Consejo de la Unión Europea RECOMIENDA que los Estados Miembros “Velen por que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal.”

Sin querer ahondar mucho en una recomendación cuyos parámetros y objetivos son nítidos y que se expresa con sencillez, si cabe realizar una reflexión que ha sido una constante en esta obra y que es el problema de la edad, la garantía juvenil no abarca ni protege (que por principio no puede

hacerlo dado su carácter no vinculante) a la totalidad de la juventud al escoger un rango demasiado estrecho de edad, pero no es una reflexión únicamente personal, la Comisión es consciente de dicha situación pero lo justifica por razones económicas, así al estrechar el grupo de beneficiarios permite hacer más eficaz el programa en cuanto que el dinero destinado a cada joven será mayor<sup>401</sup>.

Pero la gravedad de la decisión de la comisión es mayor cuando se observa que el Comité Económico y Social Europeo, con fecha anterior de 25 de marzo de 2013<sup>402</sup> y en análisis del plan que posteriormente sería aprobado emitió dictamen en que además de recomendar aumentar el presupuesto finalmente aprobado, incidía precisamente sobre el límite de edad para acceder a la Garantía Juvenil, solicitando que se elevara hasta los treinta años en aquellos países que presentaran mayores índices de desempleo juvenil, facilitando así el acceso.

Tal designio supone precisamente el pecado capital de la medida, pues nada puede solucionar una medida, por muy bien dotada que este, sino ha empleado en su determinación un análisis adecuado del problema que trata de solventar, y excluir a los jóvenes mayores de 25 años, cuyas tasas de desempleo son en algunos países como el nuestro sumamente elevadas, tal y como se observa en el análisis de la encuesta de población activa de esta obra, supone un grave error, agravado por el hecho de que las propias

---

<sup>401</sup> "bajar el umbral a regiones con un 20% de desempleo juvenil y aumentar al grupo de edad de 25-29 años reduciría más de la mitad el nivel de ayuda per cápita, que pasaría de 1.360 euros a 560 euros, con un efecto sumamente perjudicial en la eficacia de las intervenciones". Extracto de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones: "Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil".

<sup>402</sup> Comité Económico y Social Europeo ref. SOC/485. La Garantía Juvenil (FSE), se formaliza el siguiente dictamen sobre la propuesta de modificación de la Propuesta de la Comisión COM(2011) 607 final/2 – Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo.

instituciones europeas son conscientes del mismo y tratan de justificarlo en términos de utilidad.

Pero este no es el único obstáculo que ha de permitir prosperar la medida, la vaguedad de la propia definición a la hora de definir la oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas, que ha de recibir el joven con el calificativo de “buena” sin especificar mucho más ha llevado al Tribunal de Cuentas Europeo a considerar tal indefinición como un problema fundamental en la aplicación de los fondos a que dicha norma va unido y en la justificación de las ayudas<sup>403</sup>.

Se ha tratado de orientar tal calificación hacia criterios objetivos tales como que la duración del contrato de trabajo sea indefinida, a tiempo completo o bien parcial de forma voluntaria, que el salario o retribución sea acorde al coste de vida en cada Estado, que sea acorde con las competencias del trabajador y con su nivel de cualificación y que pueda ayudar complementar la formación al trabajador. Si bien tales criterios orientativos no impiden que en la práctica puedan justificarse por los Estados miembros el recursos a los fondos de Garantía Juvenil para ofertas de trabajo precario, algo que supone una grave violación de su finalidad y espíritu.

La garantía juvenil se articula a través de seis ejes, que constituyen realmente criterios a través de los que los Estados miembros deberán elaborar sus propios planes de Garantía juvenil.

El primero de ellos pone énfasis en la promoción de asociacionismo y la cooperación entre los distintos actores intervinientes en la medida, así busca que las Administraciones públicas nacionales no solo cooperen entre sí en la implementación de la medida, sino que lo hagan con los agentes sociales y con las instituciones privadas, un enfoque que supone asumir que la gestión

---

<sup>403</sup> Tribunal de Cuentas Europeo: “Informe especial del tribunal de cuentas europeo: garantía juvenil de la unión europea: se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos”. Nº 3. 2015.

de las políticas activas de empleo no puede recaer únicamente en manos públicas sino que ha de permitir la participación de las entidades privadas, enfoque que ha conllevado la crítica de la consideración de este llamado de colaboración, no infrecuente en el discurso de las instituciones europeas, como una forma de fomentar la externalización de determinados servicios públicos como puede ser el de la intermediación laboral.

El segundo de los ejes denominado "Intervención y activación tempranas" pretende que los jóvenes tengan conocimiento cuanto antes de los planes de garantía juvenil y que se conciencien de la necesidad de encontrar trabajo. Estos objetivos se logran a juicio de la Institución mediante la publicidad de los planes nacionales de Garantía Juvenil, mediante captación y registro de los jóvenes en los servicios de empleo y una vez apuntados a ellos mediante la motivación de los mismos a través de un itinerario individualizado de orientación laboral.

Este eje pivota sobre la idea liberal de que los jóvenes no trabajan porque no están motivados ni predispuestos a trabajar, así lo expresa el propio texto al alertar de la lucha contra "la posible falta de concienciación acerca de las ofertas existentes". Tal planteamiento que puede resultar cierto en algunos de los casos de desempleo como en el de los ninis, no puede generalizarse pues concienciar a los jóvenes a adoptar cualquier trabajo de la oferta existente podría conducirle a aceptar una oferta que no fuera "buena" en atención a su carácter precario o no adecuado a su formación.

El tercero de los ejes "Medidas de apoyo para la integración en el mercado de trabajo" pretende por una parte ofrecer soluciones contra el abandono escolar temprano mediante el establecimiento de programas formativos de segunda oportunidad, mejorar la formación de los trabajadores con expresa indicación de su formación tecnológica, fomenten el espíritu empresarial para fomentar el auto emprendimiento y establezcan servicios de ayuda y asesoramiento para facilitar la constitución de autónomos, y fomenten la contratación a través de incentivos al empresarios que pueden llegar a ser directos mediante el establecimiento de subvenciones salariales, pero



contemplando igualmente las modificaciones en las modalidades contractuales.

El documento también establece como positiva la movilidad de la mano de obra joven en el interior de la Unión Europea ante la falta de ofertas laborales en los estados miembros, situación dramática tratada ya en esta obra que se conoce como "exilio laboral" y que ha afectado a miles de jóvenes españoles desempleados, muy cualificados, obligándoles a emigrar a otros países europeos ante la escasa oferta laboral nacional.

El cuarto de los ejes "Uso de los Fondos de la Unión Europea", otorga prioridad al gasto relacionado con el empleo juvenil, llamando a un uso óptimo de los fondos por parte de los Estados miembros y animándoles a acogerse al programa y a efectuar plena y activa ejecución de los fondos en la implantación de sus programas de garantía juvenil.

El quinto de los ejes "Evaluación y mejora continua de los sistemas" establece una serie de directrices de evaluación de los programas nacionales a fin de mejorarlos para futuras ediciones llamando a la comunicación y transmisión de información y experiencias entre países que permita mejorar las medidas.

El sexto de los ejes "Aplicación de los Sistemas de Garantía Juvenil" llama a la inmediatez en la elaboración y aplicación de los programas nacionales si bien permite la implantación gradual para aquellos países que tengan dificultades presupuestarias o altos índices de "ni-nis" o de paro juvenil.

Como complemento a la Garantía Juvenil, la Comisión ha puesto en marcha algunas iniciativas interesantes:

Así a propuesta de la Comisión, el Consejo de Ministros aprobó en marzo de 2014 un Marco de calidad para los períodos de prácticas para que los becarios adquieran una experiencia laboral de calidad en condiciones seguras, justas y para incrementar sus posibilidades de encontrar un trabajo

de calidad,<sup>404</sup> instrumentalizándose en julio de 2013 a través de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices<sup>405</sup> que congrega a las autoridades públicas, las empresas, los interlocutores sociales, los proveedores de educación y formación profesional, los representantes de la juventud y otros agentes clave para mejorar la calidad y la oferta de la formación de aprendices en toda la UE y cambiar la actitud hacia la formación como aprendices<sup>406</sup>.

Otras medidas de la Comisión han ido a impulsar sectores con un gran potencial de creación de empleo, como en el caso del Paquete de Empleo de la Comisión Europea de abril de 2012, donde potenció especialmente sectores relacionado con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la ecología y la atención sanitaria.

La Comisión puso en marcha en marzo de 2013 la Gran Coalición para el Empleo Digital, que agrupa a las empresas y los proveedores de educación y los sectores público y privado para hacer frente a la escasez de personal cualificado digital de Europa.<sup>407</sup> La comisión calcula que estos sectores tienen un potencial de creación de puestos de trabajo de hasta 900 000 personas en el ámbito de la Unión Europea, también consideran los productos ecológicos y la investigación podrían producir unos 4,5 millones de empleos jóvenes en la UE.

Otro de los proyectos prometedores impulsados por la comisión es la red EURES<sup>408</sup>, que es una red paneuropea de búsqueda de empleo,

---

<sup>404</sup> véase [IP/14/236](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-236_es.htm?locale=FR) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-236\\_es.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-236_es.htm?locale=FR).

<sup>405</sup> <http://www.europapress.es/epsocial/menores-00645/noticia-bruselas-lanza-alianza-europea-formacion-aprendices-objetivo-combatir-paro-juvenil-20130702144741.html>

<sup>406</sup> véase [IP/13/634](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-634_es.htm) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-634\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-634_es.htm)

<sup>407</sup> véase [IP/13/182](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-182_es.htm) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-182\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-182_es.htm)

<sup>408</sup> EURES <https://ec.europa.eu/eures/page/index>

configurando su portal como una auténtica herramienta de autoservicio de empleo a escala europea.

Dentro del programa, «*Tu primer trabajo EURES*» se articula como un régimen de movilidad laboral para aquellos jóvenes que buscan empleo una edad inferior a 30 años y la celebración de un contrato por un mínimo de 6 meses, con salarios y condiciones que se ajusten a la legislación laboral nacional.

El programa EURES, financia proyectos de formación específica como es el idioma y los gastos de viaje a los jóvenes solicitantes de empleo. Establece igualmente contribuciones en el caso de contratación por PYME.

A estos programas europeos cabría añadir la red Erasmus<sup>409</sup>, que maneja un presupuesto de casi 15 000 millones de euros para el período 2014-2020, dirigido a menores de 25 años para realizar estudios, formación o voluntariado en el extranjero y adquirir experiencia y competencias internacionales altamente valoradas por los empleadores.

Otra de las iniciativas europeas es el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología<sup>410</sup> que contribuye al desempleo juvenil mediante programas de formación del espíritu emprendedor<sup>411</sup>.

El programa Erasmus para Jóvenes Emprendedores,<sup>412</sup> constituye otra iniciativa europea donde los aspirantes a emprendedores participan en

---

<sup>409</sup> Más de 3 millones de estudiantes han recibido becas Erasmus de la UE desde la puesta en marcha del programa de intercambio en 1987. Durante el año académico 2011-2012, el programa permitió a más de 250 000 estudiantes Erasmus pasar parte de sus estudios de educación superior en el extranjero o aceptar un empleo con una empresa extranjera para mejorar su empleabilidad.

<sup>410</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1008\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1008_es.htm)

<sup>411</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP\\_9\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP_9_es.htm). más de 1 000 estudiantes y contribuido a la creación de más de 100 empresas incipientes (IP/14/149).

<sup>412</sup> Erasmus para Jóvenes Emprendedores ha ayudado, desde el inicio del programa en 2009 a unas 1700 relaciones empresariales con éxito entre un nuevo empresario y un empresario experimentado de acogida.

intercambios transfronterizos confrontando ideas de negocio bajo la tutela de empresario experimentado con quien establecen colaboración durante un período de entre uno y seis meses.

La iniciativa Startup Europe que se especializa en el emprendimiento de sectores relacionados con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que tiene por objeto ayudar a los jóvenes formados en la materia, generalmente universitarios, a crear antes incluso de terminar sus estudios, empresas en este sector.

El Proyecto Welcome que busca conectar startups, inversores y entidades líderes en el apoyo a los emprendedores tecnológicos de Berlín, Dublín, Milán y Madrid está impulsado por la Comisión Europea.

Con amplio apoyo de las Universidades trata de articular proyectos de emprendimiento tecnológico específicos que tengan como base de operaciones el ámbito universitario buscando obtener un espacio de interacción entre emprendedores con otros actores necesarios para facilitarles la concreción y mejora de sus ideas.

En este sentido la Comisión también ha apoyado proyectos de financiación colectiva para el desarrollo de las ideas empresariales, como fuente alternativa de financiación para los jóvenes con escasos recursos. Proyectos que han promovido un sector de emprendimiento social en el que se potencia la creación de empresas juveniles de carácter sostenibles y con impacto social.

Pudiendo citar como ejemplo de lo citado el Programa de Empleo e Innovación Social que prevé destinar 920 millones de euros para el período 2014-2020 a fin de facilitar el acceso a los microcréditos e impulsar el

---

Muchos países utilizaban la inversión del FSE para modernizar la educación y reforzar la formación profesional. Los proyectos orientados a la inclusión social abordan la integración de jóvenes procedentes de grupos desfavorecidos en el mercado laboral o el sistema educativo.

emprendimiento social, así como las políticas sociales innovadoras y promover la movilidad laboral.

Europa 2020.

Las políticas nacionales se encuentran influenciadas por las orientaciones de las políticas económicas, culturales y sociales europeas que se han articulado bajo el nombre de Estrategia Europa 2020.

Europa 2020 es un conjunto de Recomendaciones y planes programáticos adoptados en el seno de la Unión Europea que tratan de conseguir cinco grandes objetivos a medio plazo:

- alcanzar para el año 2020 una tasa del 75% de ocupación para la población activa de entre 20 y los 64 años.
- alcanzar para 2020 una inversión en investigación más desarrollo del 3% del PIB de la UE.
- alcanzar para 2020 una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 20%, la implantación de un 20% de energías renovables y el aumento del 20 % de la eficiencia energética.
- Alcanzar para 2020 la reducción de las tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%, lograr que al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad puedan completar sus estudios terciarios (bachiller).
- Alcanzar una reducción, al menos en 20 millones, del número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

Los objetivos concretos en materia de empleo se concentran en la Decisión 2010/707/CE del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

En su texto, la decisión adopta cuatro orientaciones de la 7 a la 10 que se reseñan:

- "Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad".

La decisión busca aumentar la participación en el mercado laboral a través de un principio de flexiseguridad que busca la flexibilidad del mercado laboral es decir su desregulación pero moderada por la seguridad que entiendo como un reconocimiento de un mínimo de derechos al trabajador.

Confirma esta postura cuando asevera como mecanismos para aumentar esta participación la "introducción de regímenes contractuales flexibles y fiables."

Es decir, teniendo en cuenta que la regulación del mercado de trabajo responde esencialmente a la protección de los derechos de los trabajadores, lo que la decisión recomienda es flexibilizar esos derechos de los trabajadores sin llegar al extremo de destruir ciertos mínimos que se consideran intangibles en concepto de dignidad y justicia social.

Lo que viene a enmascarar de forma clara una recomendación a los Estados para que reduzcan los derechos del trabajador en aras de que el empresario entienda, bajo la concepción tradicional del mercado, que la mercancía (el trabajo) se ha abaratado lo suficiente como para comprarlo.

Prosigue a continuación recomendando políticas activas del mercado laboral, formación continua, movilidad laboral.

Además recomienda que las políticas pasivas de empleo, como sistema de protección al trabajador desempleado, integren una “definición clara de los derechos y responsabilidades para que los desempleados busquen trabajo activamente”, es decir vincular las prestaciones por desempleo a la búsqueda activa de empleo, lo que en el caso de los modelos contributivos de desempleo supone nuevamente una recomendación de recorte a los derechos sociales.

Si bien y pese a recomendar la flexibilidad en el mercado, contradictoriamente recomienda “redoblar el diálogo social... con medidas para buscar soluciones al empleo precario”, abordar “la cuestión de la calidad de los puestos de trabajo y de las condiciones de empleo”, adoptar un sistema justo de seguridad social para trabajadores temporales y autónomos, “combatir la pobreza entre los trabajadores y promover la salud y la seguridad en el trabajo”.

Buenas palabras, todas ellas, escasamente compatibles con la “introducción de regímenes contractuales flexibles y fiables”.

Subraya la importancia de los servicios de empleo, solicitando que se refuerce la atención a jóvenes y de difícil inserción laboral como discapacitados, inmigrantes en situación regular y otros colectivos vulnerables.

También aborda aspectos de formación, igualdad, conciliación de la vida profesional y personal y de negociación salarial.

“Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente”

Abordan objetivos de calidad en la educación básica, mejora de la formación profesional, sistemas de reconocimiento de las competencias adquiridas, apoyo de la creatividad, la innovación y el espíritu empresarial.

- “Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente”.

Propone mejorar la formación de la juventud permitiendo aumentar la productividad y la capacidad de empleabilidad juvenil. Incide en este aspecto en que, en todo caso, las medidas adoptadas han de garantizar la calidad de la enseñanza inicial y las posibilidades de formación a lo largo de toda la vida.

Entiende como elemento fundamental de la inserción laboral en una Europa moderna, la movilidad geográfica y funcional de los jóvenes dentro de los Estados miembros, movilidad facilitada por la adopción de un marco educativo común y el establecimiento de sistemas de reconocimiento de las competencias adquiridas.

Entiende también que la formación ha de servir para la adecuación y la readaptación de profesionales y programarse con la participación de los agentes sociales.

- “Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza”.



## **TÍTULO SEXTO: DERECHO COMPARADO DEL EMPLEO<sup>413</sup>.**

---

<sup>413</sup> En este capítulo pretendemos realizar un análisis sucinto de los sistemas de empleo en el ámbito europeo y con especial análisis en cinco países europeos de gran relevancia para España: Francia, Reino Unido, Alemania e Italia, sin perjuicio de comentar las iniciativas específicas de otros Estados.

Lo que se pretende es exponer de forma breve cómo se gestiona la política de empleo en otros Estados Europeos, cuales son las políticas pasivas y dentro de ellas la protección por desempleo para los desempleados y conocer a su vez cuales son las políticas activas más reseñables para luchar contra el paro juvenil que se han llevado a cabo recientemente en estos países con especial atención al Programa de Garantía juvenil analizado desde la perspectiva de su ejecución inicial.



## **CAPÍTULO PRIMERO. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO FRANCESAS.**

El 1 de junio de 2015 se conocían los últimos datos de empleo en Francia que el Servicio Público de Empleo Francés, Pole emploi, suministra periódicamente así apreciaban crecimiento de desempleados que no han ejercido ninguna actividad o los parados propiamente dichos (categoría A), aumentando en 26.200 (incremento del 0,7%), y contabilizando aquellos que habían ejercido una actividad reducida (y por tanto no propiamente desempleados), el número de personas inscritas en Pôle emploi ascendía a 5.344.000 es decir un incremento de 1% en relación con el pasado mes de marzo. Así mismo se producía un incremento del 1% en los menores de 25 años y 4,6% en un acumulado de un año.<sup>414</sup>

Las cifras se relacionan con la debilidad de la economía gala que apenas creció un 0,4% de su PIB en 2013 y 2014.

Si bien la tasa de paro de los menores de 25 en el año 2014 es del 24,2% lo que revela una situación de gravedad, esta ha de relativizarse si se compara con la española para el mismo año que es del 53,2%.

### **1. Marco institucional francés de empleo.**

La política de empleo francés es extraordinariamente prolífica e innovadora sobre todo en materia de políticas activas. La gestión de las políticas activas de empleo y de las políticas pasivas depende del Servicio Público de Empleo Estatal que en Francia recibe el nombre de "Pole emploi"<sup>415</sup>.

---

<sup>414</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Balance de la Situación de Francia en el ámbito sociolaboral. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Junio. 2015, nº 191. Pág. 91

<sup>415</sup> Creada en diciembre de 2008 tras la fusión de ANPE que era el antiguo Instituto Nacional de Empleo encargado de las políticas activas y de la colocación y Assedic que gestionaba el antiguo seguro de desempleo.

“Pole Emploi”<sup>416</sup> es un servicio público que tiene un amplio catálogo de funciones, comprometiéndose a garantizar el apoyo a los solicitantes de empleo en su búsqueda de empleo y a satisfacer las necesidades de contratación de las empresas, para ello procuraran la información y orientación a los que teniendo o no ya trabajo, lo busquen o requieran su asesoramiento profesional en cuestiones de movilidad geográfica o funcional, o decidan incrementar su formación participando en los cursos ofrecidos por el ente, en este sentido gestionaran las listas de oferta y demanda de trabajadores.

En atención a lo expuesto el ente presenta funciones de análisis de mercado de trabajo a fin de mejorar la calidad del servicio, lo que incluye las funciones estadísticas de recopilar y analizar los datos sobre la oferta y la demanda de empleo y sobre la gestión de las indemnizaciones.

Le corresponde la gestión integral de las prestaciones por desempleo en cooperación con la organización UNEDIC<sup>417</sup>.

Gestiona la búsqueda de empleo a través de cuatro modalidades: “L’accompagnement renforcé” para personas a las personas que requieren mayores sesiones con su asesor de empleo al tener mayor dificultad para su acceso; “L’accompagnement guidé” para aquellas personas que requieren también de contacto continuo con su asesor de empleo pero lo hacen a través de correo electrónico o teléfono; “Le suivi et appui à la recherche d’emploi” se trata de la modalidad más utilizada y existe un menor contacto con el asesor de empleo pues este solo ha de cerciorarse de que el demandante de empleo recibe ofertas y busca activamente empleo; y “Accompagnement

---

<sup>416</sup> <http://www.pole-emploi.org/>

<sup>417</sup> UNEDIC es una asociación de derecho privado a quien se le ha confiado una misión de Servicio Público así prescribe normas de compensación por desempleo decididas por los interlocutores sociales, lleva el seguimiento de su aplicación, realiza estudios sobre la materia. UNEDIC gestiona tales normas del seguro de desempleo bajo la responsabilidad de las organizaciones representativas de los empleados nacionales e interprofesionales (CGT, CGT-FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC) y empleadores (MEDEF, CGPME, UPA).

global” es una modalidad especial creada con apoyo de los consejos regionales y que moviliza a los trabajadores sociales que existen dentro de estos organismos para coordinándolo con los asesores de empleo prestar apoyo integral a determinados demandantes de empleo que lo requieran para encontrar trabajo.

Se establece un asesoramiento personalizado con creación de un perfil de cada demandante de empleo que dará lugar a su derivación a la modalidad correspondiente, con análisis constante de su evolución en la búsqueda de empleo a través de los asesores de empleo a los que están asignados.

También se realiza un asesoramiento integral al empresario no solo respecto de la utilización del servicio de empleo sino también de tipo de jurídico sobre los tipos de contratación estableciendo un servicio especial para pequeños empresarios.

En cuanto al gobierno de Pole emploi está formado por un Director y un Consejo de administración que está formado por 18 miembros con representación tripartita así 5 miembros son representantes del Estado, 5 representantes de los sindicatos (CFDT, CFE / CGC, CFTC, CGT y CGT / FO), 5 representantes de la patronal (CGPME, MEDEF y UPA), 2 personas independientes y cualificadas especialistas en materia de empleo designados por el Ministerio de Trabajo francés, 1 representante de las administraciones locales y regionales.

En cuanto a su organización es centralizada con descentralización funcional, así se establece un centro de empleo por cada región<sup>418</sup> en cooperación con los consejos regionales franceses y por cada centro se establecen oficinas de empleo<sup>419</sup> que dependen de él.

---

<sup>418</sup> 26 en total

<sup>419</sup> Más de 1100 en todo el territorio francés

Asimismo disponen de divisiones especializadas en diversos ámbitos como son el empleo para discapacitados <sup>420</sup>, para profesionales de espectáculos públicos<sup>421</sup>, para la movilidad laboral internacional<sup>422</sup> o servicios específicos de aplicación de innovaciones tecnológicas como el de video conferencia que permite a los demandantes de empleo de regiones remotas o rurales establecer sus sesiones periódicas con sus asesores de empleo asignados<sup>423</sup>.

## **2. Políticas pasivas de empleo francesas**

El régimen de políticas pasivas de empleo en lo que concierne a las prestaciones por desempleo tiene una vertiente tanto contributiva como asistencial.

En su vertiente contributiva el seguro de desempleo francés se financia con las contribuciones de los empleados y las empresas del sector privado, se trata de una renta de sustitución para los empleados involuntariamente privados de empleo, junto a este se establece ayudas y servicios adaptados que tienen como objetivo acelerar el regreso al trabajo del desempleado.

El seguro por desempleo se establece solo para los trabajadores por cuenta ajena que capaces para el trabajo, hayan perdido involuntariamente su puesto de trabajo y procedan a inscribirse como demandante de empleo ante el Servicio de Pole Emploi<sup>424</sup> y acepten el plan individual de reinserción laboral fijado de acuerdo a su perfil personal, lo que implica la búsqueda activa de empleo, y hubieran cotizado por el seguro de desempleo al menos 4 meses de los 28 meses anteriores.

---

<sup>420</sup> L'agence Handipass

<sup>421</sup> Pôle emploi Spectacle

<sup>422</sup> Pôle emploi International

<sup>423</sup> Visio-Guichets

<sup>424</sup> Se puede hacer mediante pre-registro online en su página web.

La cuantía de la prestación que es de carácter diario consta de una parte fija y de otra variable, la prestación no puede ser inferior al 57,4 % del salario del desempleado ni superar el 75 % y deberá extenderse entre 4 y 24 meses atendiendo a la edad del demandante de empleo.<sup>425</sup>

En su vertiente asistencial, nos encontramos con el Subsidio temporal de periodo de carencia (*allocation temporaire d'attente, ATA*), que se trata de un ingreso temporal a algunos solicitantes de empleo como las personas en curso de reintegración, los solicitantes de asilo y determinados extranjeros, que al carecer de derecho a la prestación en su vertiente contributiva, se les ofrece un subsidio, debiendo emprender acciones positivas de búsqueda de empleo. La prestación se puede abonarse durante un periodo máximo de 12 meses, atendiendo a la situación del beneficiario, debiéndose renovar cada mes.<sup>426</sup>

### **3. Políticas activas de empleo francesas destinadas a la juventud.**

En los últimos meses y ante el incremento del desempleo, Francia ha adoptado algunas medidas de choque así se han elaborado Ley de Seguridad del Empleo de 14 de junio del 2013, que pretende la preservación de empleos en las empresas con problemas económicos, reformando el despido colectivo.

También ha adoptado políticas directas destinadas a la contratación de jóvenes, aportando a los empleados exenciones de cotizaciones sociales y ayudas financieras así desde el 1 de julio de 2013 se establece una exención temporal de la contribución empresarial del seguro de desempleo para los empresarios que contraten a un joven con menos de 26 años como indefinido si el contrato continúa más allá del período de prueba.

---

<sup>425</sup> Comisión Europea. Empleo Asuntos Sociales e inclusión. *La Seguridad Social en Francia*. Unión Europea. Julio de 2012. Pág. 23.

<sup>426</sup> Comisión Europea. Empleo Asuntos Sociales e inclusión. *La Seguridad Social en Francia*. Unión Europea. Julio de 2012. Pág. 25.

La exención se aplicará dependiendo del tamaño de las empresas, así las empresas con menos de 50 trabajadores estarán exentos por 4 meses y las demás por 3<sup>427</sup>, esta ayuda es acumulable a otras ayudas de contratación de jóvenes como los contratos de generación, los empleos de futuro o los contratos de profesionalización de las que hablaremos a continuación.

El contrato de generación es otra de la políticas activas en favor de los jóvenes destinadas a empresas de menos de 300 trabajadores que contraten a un joven a jornada completa menor de 26 años (o de 30 si es discapacitado) cuando contrate al mismo tiempo o tengan en plantilla a un trabajador senior (al menos 57 años o al menos 55 si es discapacitado).

La ayuda del contrato será de 4000 euros al año con un máximo de 3 años, habiéndose duplicado desde el 15 de septiembre de 2014 si además se contrata a otro trabajador con al menos 55 años de edad, abonándose la ayuda de forma trimestral<sup>428</sup>.

Otra de las políticas activas es la de los denominados "empleos de futuro"<sup>429</sup>, que son contrato subvencionados dedicados a jóvenes con dificultades para su acceso al mercado de trabajo que reúnan una serie de características:

Así han de ser jóvenes parados de entre 16 a 25 años (o de 30 en caso de discapacitados) que hayan abandonado la escuela sin haber terminado los estudios primarios o que escolarizados hasta el último año del bachillerato no hubieren obtenido el título, o bien para que aquellos que sean poco

---

<sup>427</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ayudas destinadas a la contratación de un joven, exención de ayudas sociales y cotizaciones financieras. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Mayo. 2015, nº 190. Pág. 98 y ss.

<sup>428</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ayudas destinadas a la contratación de un joven, exención de ayudas sociales y cotizaciones financieras. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Mayo. 2015, nº 190. Pág. 98 y ss.

<sup>429</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los empleos de futuro. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Noviembre 2013, nº 173. Pág. 78 y ss.



cualificados entendiendo por tal que tengan tan solo Formación Profesional de primer grado y hayan estado buscando empleo en al menos seis de los últimos doce meses o aquellos que residan en barrios marginales y deprimidos considerados como "zonas prioritarias" cuando hubieren estado buscando empleo al menos 12 de los últimos 18 meses si han alcanzado el nivel del primer ciclo de la enseñanza.

El empleador habrá de proporcionar formación o acceso a estudios si requiere percibir la ayuda que será de entre el 75 % al 35% del SMI dependiendo de la naturaleza comercial de la empresa y que se concederá por un periodo de entre 12 y 36 meses, pudiéndose prolongar hasta 60 meses si es necesario para finalizar la formación del joven.

Otro de los contratos destinados a favorecer el empleo juvenil es el contrato de profesionalización con el fin de que el joven (de entre 16 a 25 años) adquiera una cualificación o complete su formación inicial, es decir que requiere la Formación Profesional por parte del empleador.

La acción de profesionalización tendrá una duración de entre 6 y 12 meses (de los que entre el 15% y 25% habrá de estar integrado por acciones de evaluación, acompañamiento, debiendo ser al menos 150 horas, tiempo que podrá ser ampliado por convenio) bajo la enseñanza de un tutor designado por el empresario y los jóvenes deberán de tener una formación inferior al bachillerato o no haber obtenido título de Formación Profesional o bien sean jóvenes beneficiarios de ayudas y subsidios de renta mínima.

Este contrato permite abonar un salario del al menos el 55 % del SMI para los menores de 21 años y de al menos el 70 % del SMI para los mayores de 21 años, pudiendo ascender al 65% y 80% respectivamente si el joven hubiera alcanzado el bachillerato profesional o título profesional equivalente.

También se establecen exenciones en las cotizaciones por accidente profesional y enfermedad profesional y se abona una ayuda de 686 euros por joven para agrupaciones de empresarios para la inserción y la cualificación

(GEIQ), que organicen itinerarios de inserción para joven de entre 16 a 25 años que víctimas de abandono escolar temprano y con dificultades para acceder al empleo.

Otra de las políticas es el contrato de aprendizaje destinado a jóvenes de al menos 16 años (salvo si tiene 15 años y ha completado el primer ciclo escolar) y un máximo de 30 años, que se inicia por in periodo de aprendizaje y va destinado a obtener una titulación profesional.

La formación tendrá una duración mínima de 400 horas al año y cada aprendiz deberá de ser formado por “un maestro de aprendizaje” designado por el empresario.

El empresario podrá acceder a una ayuda no inferior a 1000 euros si la empresa tiene menos de 250 trabajadores, que será complementada con otra ayuda si la empresa fuere una microempresa de menos de 11 trabajadores de 1000 euros y beneficiándose de una exención total de las cargas sociales y patronales.

Además la empresa podrá establecer para el joven un salario inferior al SMI de acuerdo a la edad del joven y se establece un crédito fiscal al empresario para las obligaciones del impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta de un mínimo de 1600 euros un máximo de 2200 de acuerdo al número de aprendices y a la calidad de la titulación a adquirir.

Junto a lo anterior se ha adoptado un contrato de garantía juvenil o “garantie jeunes” <sup>430</sup>por el Decreto 2013-880 de 1 de octubre, que viven fuera del hogar familiar o en albergue sin ayuda económica de sus padres.

El contrato se realiza con una entidad pública regional que deberá guiar al joven y proponerle oportunidades de empleo o de formación, por un máximo

---

<sup>430</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ayudas financieras para empleos francos. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Octubre de 2013, nº 172. Pág. 67 y ss.

de 1 año (prorrogable) y con una cuantía de 433,75 euros, compatible con los ingresos que perciba en concepto prestaciones de paro y de seguridad social, ayudas a la formación, indemnizaciones por prácticas en la empresa, indemnizaciones de Formación Profesional y del servicio cívico.

Además de las anteriores medidas el gobierno francés ha adoptado otras medidas complementarias como Ley sobre Orientación de la enseñanza superior y de la investigación de 22 julio 2013 destinada a mejorar la cualificación de los jóvenes y facilitar su inserción profesional, la Ley relativa a la Formación Profesional al empleo y a la democracia social de 5 de marzo 2014, la Ley sobre la economía social y solidaria de 21 de julio de 2014, la Ley sobre el desplazamiento de trabajadores y lucha contra el trabajo ilegal de 10 de julio de 2014 y el Pacto de responsabilidad y de solidaridad, que enmienda los presupuestos generales franceses y que introduce medidas en favor de la contratación como son la reducción adicional de las contrataciones, reforma en el sistema tributario, eliminación de trámites burocráticos, medidas específicas en favor de la pequeña y mediana empresa.

Además se ha creado una cuenta personal de formación (CPF) por la que puede acumular un crédito de horas de formación que los trabajadores y solicitantes de empleo podrán utilizar a fin de adquirir cualificaciones básicas.

También se han mejorado las prácticas para jóvenes por La Ley para el Desarrollo, la Regulación de las prácticas y la mejora del Estatuto del estudiante de 21 de febrero de 2013, integrándolas en los planes de estudios, mejorando las gratificaciones económicas que puedan obtener, regulándolas para limitar sus abusos a fin de que no desvirtúen su carácter formativo y mejorando la calidad gracias a la designación de asesores personales y tutores tanto por los centros educativos como por las empresas, llegando a tal punto en la mejora que los jóvenes en prácticas permitiendo a los jóvenes disfrutar de los servicios de comedor en empresas, los tickets restaurante o

los la cobertura de gastos de transporte, en las mismas condiciones que los trabajadores.<sup>431</sup>

---

<sup>431</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Prácticas en empresas de los estudiantes. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Julio de 2014, nº 181. Pág. 116 y ss.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ITALIANAS.**

Atendiendo a los últimos datos de mayo de 2015 el número de desempleados italianos se sitúa actualmente en 3.157.000, sin apenas variaciones sustanciales, acumula una disminución interanual de apenas el 1,8%, lo que representa la salida del paro de apenas 59.000 personas.

Los datos ofrecidos representan una tasa de desempleo del 12,4%, con una tasa de desempleo juvenil del 41,5%, existiendo 632.000 jóvenes italianos desempleados.

Paradójicamente la leve disminución de desempleo se enfrenta a una disminución del número de ocupados del 0,3%, lo que deja entrever situaciones de emigración de mano de obra y de ajuste demográfico habiendo subido una décima la tasa de inactividad.

La situación italiana ha empeorado de forma significativa en los años más crudos de la crisis económica, en torno al año 2012 y 2013, sin embargo y pese a la situación de otros Estados como Irlanda o España que tímidamente van mejorando sus datos económicos, la economía italiana presenta una situación de estancamiento que está agravando la situación social con el mantenimiento de tasas de desempleo muy elevadas para el país y con graves diferencias regionales internas.

Además coadyuva a la gravedad de la situación la inestabilidad política continua de la última década que ante la fragmentación del mapa político impide adoptar medidas legislativas de organización de la política de empleo y de reforma del mercado de trabajo que sean eficaces.

Así la política de empleo italiana se ha volcado en los programas de garantía juvenil a fin de revertir un paro juvenil cuyas cifras se acercan a las

españolas y sitúan a Italia en el triste ranking de los países con mayor número de jóvenes desempleados.

### **1. Marco institucional italiano del empleo.**

El marco institucional italiano de gestión del empleo divide su actuación entre las políticas pasivas y las políticas activas.

La políticas pasivas las gestiona el "Istituto Nazionale Previdenza Sociale"<sup>432</sup> o INSP que es una Entidad Pública Italiana que gestiona la Seguridad Social Italiana disponiendo para ello de mayor presupuesto estatal, asegurando a la mayoría de los trabajadores tanto del sector público como privado, así como a los autónomos italianos.

El INPS nació en Italia hace más de 100 años y su seguro de desempleo data del año 1939, en 2011 el INPS se amplió asumiendo el aseguramiento de las contingencias de los trabajadores públicos atribuidas al antiguo Instituto Nacional de Previsión para los funcionarios públicos y el aseguramiento de los trabajadores en espectáculos públicos atribuidas al antiguo Instituto nacional de previsión y asistencia de los trabajadores del entretenimiento y está dispuesto.

Entre las funciones del INPS se encuentran la de la gestión, liquidación y pago de las pensiones, indemnizaciones, rentas sociales y de bienestar social, así como de las contribuciones que empresarios y trabajadores han de realizar a las mismas.

Si bien en ciertos casos como el desempleo, la gestión de la prestación se realiza con cooperación de los servicios públicos de empleo.

---

<sup>432</sup> Instituto Nacional de Previsión Social

Otra de las funciones del INPS es la de realizar la inspección ordinaria de las prestaciones detectando los casos de fraude.

El INPS tiene 40,7 millones de usuarios, de los que 23, 4 son trabajadores, y 16 jubilados.

La Institución está gobernada por un Presidente, la junta de Síndicos y Vigilancia (Consiglio di Indirizzo e Vigilanza) que se integra por 24 miembros con representación tripartita de patronal, sindicatos y Estado; el Gerente General, la Junta de Auditores que vigila el cumplimiento de la Ley y la contabilidad del Instituto; el Juez del Tribunal de Cuentas (Magistrato della Corte dei Conti); y la participación de los Comités Regionales y Provinciales (Comitati Regionali e Provinciali) que formulan propuestas legislativas en materia de prestaciones y cotizaciones.

En cuanto a las políticas activas de empleo, no podemos mencionar un organismo que las coordine más allá del propio Ministerio de Trabajo Italiano, pues las correspondientes a la ocupación se encuentran plenamente descentralizadas<sup>433</sup> gestionadas por las provincias italianas de acuerdo a las directrices de las regiones italianas y coordinadas directamente por el Ministerio de Trabajo.

Asimismo, las agencias privadas de colocación tienen un importante peso en la búsqueda de empleo, asumiéndolas el Estado como parte de su estrategia de Empleo.

---

<sup>433</sup> Competencia compartida entre el Estado y las regiones a salvo de los principios fundamentales de la legislación compartida y de los niveles esenciales relativos a las prestaciones en materia de derechos civiles y sociales que al estar garantizados constitucionalmente en todo el territorio nacional corresponden al Estado conforme al Artículo 117 de la Constitución italiana.

## **2. Políticas pasivas de empleo italianas**

Las prestaciones por desempleo italianas son meramente contributivas pues no existen prestaciones asistenciales que cubran la contingencia de desempleo de forma directa, debiéndose acudir a rentas sociales.

El sistema diferencia entre el régimen general y los regímenes agrícolas. En el régimen general se requiere la afiliación al INPS y la cotización por al menos 52 semanas en los dos años anteriores a la fecha de terminación de la relación laboral de forma involuntaria y el envío al INPS de una declaración de disponibilidad redistribución o reconversión, firmada.

El desempleo tendrá una duración de 240 días, abonado de forma mensual y su cuantía es del 40% de la retribución percibida en los últimos tres meses, pudiéndose elevar dicha cantidad a anteriores al cese de empleo, dentro de los límites de un máximo bruto mensual, establecido por la Ley de 931.28 € que podrá elevarse a 1,119.32 para aquellos trabajadores con salarios brutos iguales o superiores a 2,014.77 €.

## **3. Políticas activas de empleo italianas destinadas a la juventud.**

Las políticas activas de empleo italianas destinadas a la juventud se basan en los programas de garantía juvenil.

Desde el año 2012 vienen aprobándose determinados planes parciales de apoyo al empleo juvenil, así mediante Decreto Ley de 28 de junio de 2013 se aprobaron “medidas urgentes para la promoción del empleo, especialmente el juvenil”, aprobándose incentivos a la contratación por tiempo indefinido de jóvenes entre 18 y 29 años con dificultades para acceder al mercado de trabajo, que estuviera desempleado más de 6 meses y que no tuviera titulación de bachiller o de Formación Profesional superior mediante el abono a la empresa de 1/3 del salario bruto mensual del trabajador contratado con dicha edad, con un tope de 650 euros mensuales aplicable durante un periodo de 18 meses o de 12 meses si se transformaba un contrato temporal en indefinido.



También se han aprobado medidas relativas a la formación con especial incidencia en las prácticas profesionales, y medidas de modernización en la gestión de las prestaciones por desempleo estableciéndose una web para el registro online de los empresarios que quisieran recibir las ayudas de incentivación a la contratación indefinida.

Los resultados sin embargo fueron insuficientes pues en octubre de ese mismo año apenas se habían recibido 14.000 solicitudes muy lejos de las 200.000 contrataciones que se esperaban de forma directa más 100.000 más que se esperaban por la aplicación de otras medidas complementarias<sup>434</sup>.

Tras este fracaso se planteó el Plan italiano de Garantía Juvenil, que establecía un sistema universal de información y orientación online al que podría acceder el joven desempleado a través de dos portales de internet<sup>435</sup> y con implicación de ventanillas al efecto en las oficinas de empleo locales y con colaboración de las cámaras de comercio, sindicatos, patronal y asociaciones juveniles. Asimismo se establecía una fase de orientación en colaboración con las instituciones educativas creando perfiles profesionales de los desempleados y orientándolos en un itinerario profesional y de formación, utilizando para ello entrevistas personales realizadas por orientadores profesionales que ayuden a los jóvenes a realizar su propio curriculum y a realizaron una propia autoevaluación sobre sus capacidades y competencias para animarle a ampliarlas.

Dentro de los itinerarios personales se contemplan nuevos contratos de aprendizaje y en prácticas.<sup>436</sup> Se han establecido asimismo mecanismo de

---

<sup>434</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Jóvenes, fracasan los incentivos a la contratación. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Noviembre 2013, nº 173. Pág. 94 y ss.

<sup>435</sup> <http://www.garanzagiogiovani.gov.it/Pagine/default.aspx> y <http://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>

<sup>436</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los datos provisionales de noviembre. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Enero 2014, nº 175. Pág. 100 y ss.

armonización y coordinación por parte del Estado en la aplicación del programa de Garantía juvenil dada la atribución descentralizada de las competencias de ejecución del plan.

Se fomenta en el Plan, la actuación de las Agencias privadas de colocación mediante una convocatoria para la participación en la ejecución del plan, retribuyendo a las mismas por objetivos de colocación tanto en cantidad de contratación como en calidad teniendo mayor retribución por contratos fijos que temporales y un plus en caso de colocación de jóvenes con dificultades en el acceso al mercado de trabajo.

El plan mantiene la subvención del Decreto Ley de 28 de junio de 2013 e incorpora un bonus individual por trabajador contratado de entre 1500 y 6000€ que recibirá el empresario y cuya determinación depende tanto de las dificultades en el acceso al mercado de trabajo que tenga el joven como al carácter indefinido del contrato.

Asimismo se establecen créditos para jóvenes de hasta 25.000 € para la creación de nuevas empresas mediante el auto emprendimiento.<sup>437</sup>

El programa está teniendo relativamente éxito pues el número de desempleados registrados en el programa a julio de 2015 era de más de 650.000 jóvenes, pero ello no ha tenido especial incidencia en la creación de empleo juvenil como vimos al inicio<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Plan de implementación de la Garantía Juvenil. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Abril 2014, nº 178. Pág. 89 y ss.

<sup>438</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Garantía Juvenil seguimiento mensual. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Julio. 2015, nº 192. Pág. 109 y ss.

## **CAPÍTULO TERCERO. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ALEMANAS.**

Las perspectivas del mercado laboral alemán son muy favorables con cifras de desempleo muy bajas así la tasa de desempleo se sitúa en un 6,2%, descendiendo tanto el número de personas que perciben prestaciones por desempleo contributivas como asistenciales, incrementándose la ocupación y la afiliación a la Seguridad Social Alemana así como los datos de solicitud de la Formación Profesional Dual.

La tasa de desempleo juvenil es apenas de un 7,7% de la población, lo que contrasta con los niveles de otros Estados europeos.

### **1. Marco institucional alemán del empleo.**

El marco institucional alemán está compuesto por la Agencia Federal Alemana de Empleo "Bundesagentur für Arbeit" y las agencias de empleo regionales denominadas "Arbeitsagenturen" y como parte de ella un servicio de internacional de intermediación laboral denominado "Zentrale Auslands- und Fachvermittlung".

Es un sistema centralizado de gestión de empleo que permite la participación y colaboración de las regiones federales.

El servicio federal de empleo realiza tanto un asesoramiento profesional del desempleado con creación de perfiles personales, los servicios de colocación e inserción profesional, la Formación Profesional, la gestión de las contingencias de enfermedad profesional, incapacidad y jubilación, la gestión de las prestaciones por suspensión de empleo, la gestión de las prestaciones por desempleo contributiva y asistencial.

En Alemania, la participación de los agentes privados de colocación es un elemento habitual en la gestión del empleo desde los años 70 en el campo de la formación y desde los años 90 en la funciones de colocación pues hasta 1994 el Servicio Federal de Empleo tenía el monopolio absoluto de la actividad de colocación laboral.

El informe de PWC sobre la colaboración Público Privada en el Mercado de Trabajo señala que el régimen de los servicios de empleo pasó con las reformas Hartz “del esquema de coexistencia regulada al más amplio de libre coexistencia”<sup>439</sup>, así las entidades privadas de colocación dejaron de necesitar licencia pública para actuar.

Las reformas Hartz introdujeron un sistema de vales o bonos que eran entregados a los usuarios del Servicio Público de Empleo y que le permitían elegir a un prestador de servicios privados acreditados por el Estado, de forma voluntaria, tanto en materia de formación (Bildungsgutschein) como de colocación (Vermittlungsgutschein). Estos bonos solo eran entregados cuando el Servicio Público de Empleo era incapaz de ofrecer una colocación al desempleado en un plazo de 6 meses, cobrando la agencia privada tan solo cuando hubiera colocado efectivamente al desempleado.

A partir del año 2002 se comenzaron a externalizar los servicios públicos de colocación, en 2005 los de formación y en 2012 los de medidas de activación.

## **2. Políticas pasivas de empleo alemanas**

Las prestaciones de desempleo tienen dos vertientes: la contributiva y la asistencial.

La prestación contributiva denominada Subsidio ordinario de desempleo nace cuando se da la contingencia de desempleo involuntario en un trabajador que hubiera cotizado un periodo de 12 meses en los últimos dos años, hubiera informado de su situación a la oficina de empleo, hubiera presentado la solicitud de la prestación, este capacitado y disponible para aceptar todo empleo, adecuado a él, que le sea propuesto, se encuentre en

---

<sup>439</sup> Asempleo. La colaboración Público Privada en el Mercado de Trabajo. Experiencias comparadas y posibilidades para España. Informe PWC. Pág. 56

la búsqueda activa de empleo y cumpla con el itinerario ofrecido por el Servicio de empleo<sup>440</sup>.

La cuantía de la prestación varía en función del salario diario medio durante el último año, la categoría fiscal y en función del número de hijos, con un límite máximo de 5500 o 4650 euros al mes en función de la zona de Alemania en que resida el desempleado.

Así los desempleados con hijos recibirán el 67% de los ingresos netos mientras que los que no tengan hijos solo recibirán el 60%.

La duración de la prestación depende del periodo de cotización y la edad, existiendo una duración máxima de 24 meses y mínima de 6 meses.

La prestación asistencial por desempleo denominada “prestaciones mínimas a favor de los demandantes de empleo” nace en la contingencia de desempleo involuntario tras recibir la prestación contributiva por desempleo y terminar esta el desempleado sin haber encontrado empleo, si sigue estando capacitado para trabajar, carece de recursos y tiene su residencia habitual en Alemania.

La ayuda asistencial depende de los recursos del desempleado, de sus necesidades y cargas familiares a fin de garantizar su subsistencia mediante el cálculo de las prestaciones sociales normales en el ámbito federal, los costes de alojamiento y calefacción, comida, higiene personal, equipamiento del hogar y necesidades personales de la vida diaria.

La prestación tiene en principio carácter ilimitado aunque se concede en principio por 6 meses debiéndose renovar periódicamente.

---

<sup>440</sup> Se puede negar a un desempleado la prestación contributiva si rechaza un empleo adecuado propuesto por el Servicio de empleo o si se niega a realizar una actividad de inserción profesional propuesta.

### **3. Políticas activas de empleo alemanas destinadas a la juventud.**

El desempleo juvenil en Alemania no es un problema nacional, así las principales medidas van orientadas hacia la facilitación del acceso al mercado laboral a determinados grupos con dificultades tradicionales para el acceso, pero aun así Alemania ha adoptado un Plan de Garantía Juvenil a fin de servir de ejemplo a otras naciones europeas con graves problemas en ese sentido.

Así la formulación del plan es más simbólica que funcional y se dirige no a procurar políticas activas de choque, sino a apoyar la tendencia de disminución del paro juvenil. Así apenas se han adoptado leves mejoras del sistema de empleo federal, políticas de coordinación y refuerzo de iniciativas locales para jóvenes de difícil inserción laboral.

Sin embargo hay una política activa de empleo juvenil en Alemania de larga tradición que ayuda a explicar los datos favorables de desempleo juvenil: la Formación Profesional dual.

### **4. Formación Profesional dual**

Entiende MORALES RAMIREZ<sup>441</sup> que la educación secundaria alemana reviste tintes clasistas, así al alcanzar la edad de 11 años (la educación obligatoria se establece hasta los 15 años), los alumnos, dependiendo de su rendimiento escolar podrán optar por cuatro educaciones secundarias distintas de diferente duración: la básica (Hauptschule) orientada a la formación profesional, la intermedia (Realschule) que orientada a la formación profesional permite el acceso a las escuelas de ingeniería o ciencia aplicada, la superior (Gymnasium) que permite el acceso directo a la

---

<sup>441</sup> MORALES RAMIREZ, María Ascensión. Sistema de aprendizaje dual ¿una respuesta a la empleabilidad de los jóvenes? *Revista Latinoamericana de Derecho Social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Julio a Diciembre. 2014, Nº 19. Págs. 87-110

Universidad, y la Gesamsthule que no se orienta específicamente ni a la formación profesional ni a la Universidad.

Así es usual que los hijos de clases bajas accedan a la educación secundaria básica, los de clase media a la intermedia y los de clase alta o media alta a la superior. En atención a la composición social alemana y al hecho de que la formación profesional alemana es preferentemente de modalidad dual se puede concluir que el 60% de los jóvenes alemanes se decantan por esta modalidad.

La Formación Profesional dual es un programa dual de estudio teórico en la escuela profesional y aprendizaje práctico en la empresa mediante un contrato de formación combinándose la enseñanza tanto en el centro educativo como en la empresa.

La formación dual presenta tres principios básicos el de dualidad, el de primacía de la profesión cualificada y el de consenso.

El principio de dualidad se aprecia en diversos ámbitos empezando por su ámbito normativo donde la estructura federal ha repartido competencias entre el Estado federal y las regiones federales correspondiendo al Estado federal, según la Ley Fundamental de Bonn, la legislación en materia de ayudas para la Formación Profesional y fomento de la investigación científica así como la admisión a las Universidades y diplomas universitarios.

Tal competencia se canaliza a través de la Ley de Formación Profesional de 2005 o "Berufsbildungsgesetz", en que se regulan las profesiones susceptibles de Formación Profesional dual, los requisitos de cualificaciones del profesorado, los exámenes y los requisitos para la obtención de los diplomas profesionales, las especialidades para colectivos especiales, la organización y la creación del Instituto Federal para la Formación Profesional Alemana o "Bundsinstitute für Berufsbildung".

Por su parte los landers regulan la formación escolar pero siempre bajo la coordinación del Gobierno Federal.

También se aprecia la dualidad en la financiación pues el Estado costea la formación en la Escuela y las empresas costean la formación en la empresa recibiendo a cambio tan solo alguno incentivos en desgravaciones fiscales o ayudas directas del Estado Federal si la formación se refiere a jóvenes con problemas para su acceso al mercado laboral, con especiales dificultades como la discapacidad o en riesgo de exclusión social.

También existe dualidad en la formación así los jóvenes reciben formación teórica en la escuela donde reciben entre ocho y doce horas de materias específicas de la profesión que estudien (2/3 del horario) y además reciben las correspondientes a Lengua, política y educación física (1/3 del horario).

El trabajo y formación práctica en la empresa la realizan los alumnos 3 o 4 días a la semana mediante un contrato de formación.

La formación dura 3 años debiéndose realizar un examen intermedio tras haber finalizado el segundo año y un examen final realizado en las Cámaras de Comercio al finalizar la formación.

La superación con éxito del programa da derecho a 3 certificaciones, la que acredita la formación en la escuela, la que acredita la formación en la empresa y uno final que acredita la formación en el oficio y superación del programa que es expedido por la Cámara de Comercio que evalúa al alumno en el examen final.

El principio de primacía de la profesión cualificada recogido en la legislación alemana sobre Formación Profesional incide en que por encima de la inserción profesional del joven, lo que el programa busca es proporcionarle las habilidades profesionales suficientes y el título académico acreditativo para desempeñar la profesión en cualquier empresa.

Finalmente el principio de consenso implica la participación de los agentes sociales en el programa, tanto sindicatos como patronal, hasta el



punto de que las pequeñas empresas se agrupan entre ellas para poder financiar programas de Formación Profesional dual.



## **CAPÍTULO CUARTO. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO BRITÁNICAS.**

En Reino Unido el desempleo sigue disminuyendo alcanzando en el trimestre febrero-abril de 2015 el 5,5% de tasa de desempleo, disminuyen los perceptores de las prestaciones por desempleo y se incrementan las contrataciones. La tasa juvenil de desempleo alcanzó el 16,9% en 2014.

### **1. Marco institucional inglés del empleo.**

Tradicionalmente la gestión de las prestaciones correspondía a una Agencia gubernamental específica y los Servicios públicos de colocación a otra, sin embargo esta dualidad era ineficaz ante la descoordinación que existía entre las entidades gestoras lo que llevó en el año 2002 a unificar todas las actividades de gestión de prestaciones por desempleo, la colocación y orientación laboral y la ejecución de las políticas activas a una única entidad el "Employment Service - Jobcentre Plus" que presenta una amplia distribución territorial de oficinas del ente<sup>442</sup>.

### **2. Políticas pasivas de empleo británicas.**

El sistema británico de prestaciones por desempleo es principalmente de carácter contributivo pero no establece un sistema contributivo puro.

Así la denominada prestación contributiva por desempleo sería la "Job Seeker's Allowance" que requiere para su percepción además de la contingencia de desempleo involuntario, haber cotizado al menos en una cuantía de 25 veces el Salario mínimo en un plazo de dos años si cotiza por clase 1 y 50 veces si cotiza por clase 2<sup>443</sup>.

---

<sup>442</sup> WIGGAN, Jay. La reforma de las Oficinas Públicas de Empleo y de la Seguridad Social del Reino Unido. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas del Instituto Nacional de la Administración Pública*. Edición Anual. Volumen 73. 2007, núm. 3. Págs. 457-474.

<sup>443</sup> El sistema fiscal inglés establece hasta cuatro clases o grupos en función del nivel de renta, que influye tanto en el abono de las cotizaciones sociales como en el pago de impuestos.

Requiere asimismo una reunión personal con el asesor de empleo asignado cada 15 días, y la firma de un compromiso de búsqueda activa de empleo.

La prestación tiene una duración máxima de 182 días, se abona semanalmente y las cuantías son de 51,85 libras si tienes menos de 25 años y 65.45 libras si tienes 25 años o más.

Además de esta prestación contributiva existe otra prestación asistencial cuya determinación depende de la situación del desempleado y que va ligada a la obligación de búsqueda activa de empleo, que es la "Job seekers allowance, income-based", sin olvidar los subsidios por ingresos mínimos "Employment and Support Allowance", y la ayuda de complemento a los ingresos "Income Support".

### **3. Políticas activas de empleo británicas destinadas a la juventud.**

Tradicionalmente los esfuerzos en políticas activa en Reino Unido han ido orientadas a política fiscal, con menor desarrollo de los programas de formación o la creación de empleo directo.

No obstante históricamente se han ido desarrollando una serie de programas destinados a facilitar el acceso al empleo a los colectivos con mayores dificultades de acceso, relacionadas con la formación y conocidos como "New Deal Programs".

Los programas realizados a medida para cada grupo de edad (18-24, +25, 50+) aglutinaban un itinerario preciso de búsqueda intensiva de empleo que empezaba en una primera fase que duraba 4 meses de "profiling" mediante la realización de una serie de entrevistas de creación de perfil, la realización de una orientación profesional al desempleado e incluso la formalización de programas de coaching que permitieran ganar autoestima,

todo ello combinado con políticas pasivas para el sostenimiento del desempleado<sup>444</sup>.

En una segunda fase de 6 meses de duración en el caso de los desempleados jóvenes (siempre que el desempleado no hubiera encontrado ya empleo), se establecían cuatro opciones: programas de educación y formación a tiempo completo, asignación de trabajos subvencionados, voluntariado o la realización de trabajos medioambientales.

A estos habría que añadir una quinta opción que era un programa de emprendimiento denominado "Iniciativa Empresarial Joven".

En el año 2013<sup>445</sup> se produjo una actualización de los programas de empleo para jóvenes ante el crecimiento de grupos de jóvenes que no contaban con formación suficiente para acceder al mercado laboral, así se lanzó un programa que utilizaba como principal herramienta la creación de un portal publico online de oferta de puestos de trabajo y de oportunidades de formación con participación en la gestión del programa de las entidades locales quienes quedan encargadas de suministrar a los jóvenes experiencias de prácticas formativas en empresas locales.

Asimismo implicaba a los colegios a fin de que promovieran encuentros entre los escolares y figuras empresariales de éxito en el ámbito local, promoviendo los contactos entre empresas locales y colegios y estableciendo servicios de orientación profesional en los colegios.

Asimismo se amplían los servicios de los jobcentre locales ofreciendo sus funciones de colocación y orientación profesional a menores de 18 años y mayores de 16 años extendiendo también el ámbito de las prestaciones

---

<sup>444</sup> CANDELA, A., MULAS-GRANADOS, C. Y NOMBELA, G. *La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo Documentos de Trabajo 07/* .Fundación Ideas. 2010.

<sup>445</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Nuevas oportunidades para los jóvenes sin estudios. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Marzo 2014, nº 177. Pág. 95 y ss.

asistenciales y creando para ellos perfiles individualizados con control de sus cualificaciones escolares y con ofrecimiento en su caso de cursos de formación complementaria para mejorar sus conocimientos.

Se han establecido también ayudas financieras para el emprendimiento de jóvenes bajo en nombre de “start up loan”

## **CAPÍTULO QUINTO. OTRAS POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENILES.**

Irlanda ha implementado con éxito su programa de Garantía Juvenil<sup>446</sup>, un programa que establece medidas ambiciosas contra el desempleo juvenil basadas en la formación así el Youth Developmental Internship establece un programa de prácticas para desempleados de larga duración menores de 25 años con bajo nivel educativo ofreciendo plazas en empresas privadas, el sector público, el trabajo comunitario y el voluntariado durante 6 o 9 meses. Además se establece una prestación complementaria de 50 euros mensuales por joven que se encuentre en el programa.

Otro de los programas es JobsPlus for Youth que establece ayudas de entre 7500 a 10000 euros para aquellos empresarios que contraten desempleados jóvenes manteniéndolo contratado durante un periodo prolongado.

Por último el programa Experience Your Europe de prácticas en otros países europeos y que se encuentra asentado en el programa EURES.

Bélgica estableció la obligación de contratar determinado porcentaje de jóvenes tanto en el sector público como en empresas mediante el denominado “contrato de primer empleo”<sup>447</sup> así como ayudas al emprendimiento juvenil.

Pero sin duda una de las políticas más emblemáticas belgas, contra el paro juvenil es la de las prestaciones de inserción para jóvenes que permite a los menores de 30 años percibir una prestación cuando hubieran acabado

---

<sup>446</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Situación del mercado de trabajo. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Diciembre de 2014, nº 185. Pág. 113 y ss.

<sup>447</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Evaluación de los contratos de primer empleo. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Enero de 2015, nº 186. Pág. 70 y ss.

sus estudios y no encontraran trabajo<sup>448</sup>. Esta medida que ha sufrido reformas y recortes importantes, no obstante resulta relevante al ser una de las escasas políticas pasivas de empleo destinadas a la juventud.

Bélgica ha desarrollado otros programas contra el desempleo juvenil como los programas "Activa" que combinan las políticas pasivas con ayudas financieras a las empresas que contraten a jóvenes con dificultades para el acceso al mercado laboral, o los "Stage de transition" en que se ofrecen programas de prácticas en empresas subvencionadas y con exenciones totales en el pago de cotizaciones sociales para los menores de 30 años con una formación deficiente, combinándola con una prestación social para el joven.

Por ultimo Grecia ha adoptado su programa de Garantía Juvenil así entre otras medidas ha adoptado las siguientes:

"Cheque de ingreso" dirigido a jóvenes menores de 30 años con educación media o superior que hubieran completado los estudios 36 meses antes de la solicitud y que está constituido por un subsidio de 5 € por cada hora de formación, y entre 400 y 460 € mensuales por cada mes de prácticas dependiendo de la titulación con bonificación total para los empresarios de las cotizaciones sociales durante el plazo de un año si transforman el contrato en prácticas por un contrato indefinido.

"Fomento del empresariado juvenil" para menores de 35 años que deseen crear su propia empresa con ayudas financieras que puede alcanzar los 10000€ y con un servicio de tutoría o consultaría de apoyo.

También existe un programa específico de creación de Cooperativas Sociales.

---

<sup>448</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las prestaciones de inserción para jóvenes: aplicación del límite de su duración. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Abril 2014, nº 178. Pág. 40 y ss.



“Fomento del empresariado agrícola” que no establece ayudas directas sino Formación Profesional específica sobre gestión de actividades agrícolas así como el desarrollo de planes de negocio en el ámbito agrícola.

Se establecen también programas sectoriales de fomento de empleo como “la Red Nacional para la Intervención Social Directa”, “Programas de empleo para de los jóvenes en el ámbito cultural” o “Programa de subvenciones para la contratación de jóvenes desempleados licenciados en Institutos Universitarios Técnicos” que establecen ayudas al desempleado para su formación y medidas de fomento de la contratación mediante ayudas al empresario.



## CONCLUSIONES



Tras el estudio realizado, pueden alcanzarse algunas conclusiones que paso a detallar:

#### PRIMERA

Los jóvenes son un grupo especial de personas mayores de 16 años y menores de 35 años, que en esta edad suelen quedar adaptados a la vida ordinaria laboral a través de la consecución de un empleo, pasando a la adultez o madurez laboral y desarrollando su actividad hasta la vejez. Si bien una proporción importante de este grupo presentará serias dificultades para incorporarse al mercado laboral.

Precisamente un problema central de España, en cuanto al desempleo, es el paro juvenil, nuestro país cuenta con un porcentaje de más de un 50% de paro juvenil o jóvenes que fracasan en el mundo laboral y no encuentran trabajo, no pudiendo consolidar la siguiente etapa de su vida adecuadamente. Son cifras que se sitúan en los niveles más altos de Europa, superados tan solo por Grecia.

El retraso en el acceso al mundo laboral, así como la incorporación al trabajo sin formación y subempleo, o simplemente habiendo abandonado el mundo de la educación por problemas del entorno, como bien demostró en su momento Coleman, generan serios problemas sociales, incluso con la aparición de los coloquialmente llamados "ninis", que no estudian ni trabajan, y que son una parte del desempleo juvenil en España.

#### SEGUNDA.

En nuestro país, primando la educación, el joven no puede trabajar hasta los 16 años de edad, pero en realidad el trabajo se suele demorar más, y aquellos que trabajan antes de haber terminado la educación técnica o universitaria suficiente, normalmente padecen el síndrome de la parcialidad y temporalidad de la contratación, incluso muchos de los que consiguen

terminar los estudios, son contratados en el mejor de los casos con contratos en prácticas.

Pese a la mayor capacidad de adaptación a los cambios ante la situación de desempleo que tienen los jóvenes mayores de 35 años, la situación supone una tragedia social en España al desplazar la edad de la madurez, retrasar la posibilidad de tener hijos, o simplemente de tener pareja, abandonar el hogar familiar e independizarse o emprender actividades, a edades más elevadas, convirtiendo la precariedad laboral en precariedad social.

#### TERCERA.

Por otra parte, está la economía geográfica o demográfica que ya no limita solamente en un sentido vertical u horizontal los recursos y su movimiento natural: la globalización permite comprar de todo en todos los lugares del mundo e incluso en la red, sin existir seguramente el producto que se pretende adquirir que será fabricado no se sabe dónde, seguramente donde los costes sean más bajos, repercutiendo así en mayores dificultades para el empleo en España.

#### CUARTA.

Existe por otra parte, una concepción política del paro que preocupa y mucho a nuestra sociedad puesto que existe miedo entre los jóvenes que trabajan en precario, pero que desean trabajar, lo que les deja en situación de debilidad, por lo que con frecuencia los empleadores se aprovechan de esta circunstancia.

#### QUINTA.

Actuaciones tardías del Gobierno en la crisis del 2008, han producido una devaluación interna en salarios y también en bienes inmuebles, y el incremento de la economía sumergida motivado por la citada crisis del ladrillo; aun siendo un cierto grado de economía sumergida tradicional en

nuestro país, su crecimiento y consolidación en determinados oficios es alarmante, perjudicando todavía más la forma de recaudar del propio Tesoro Público a través de los módulos, y otras formas de defraudación (inexistencia de facturas, etc.).

Este fraude fiscal también afecta al empleo y por tanto al paro juvenil; algunas estimaciones llegan a aludir a que el coste de fraude fiscal en términos de empleo alcanzaría los 800.000 puestos de trabajo.

#### SEXTA.

Existen algunas opiniones que aluden a lo que denominan dualismo laboral; consideran que la Administración otorga una gran protección a los asalariados con contrato indefinido en comparación con los temporales, bonificando y añadiendo ayudas a todo contrato indefinido; sin embargo los contratos temporales siempre han resultado, aunque no de derecho sí de hecho, mucho más baratos para el empresario que los fijos; pero esas opiniones olvidan que para el trabajador la contratación temporal es un problema siendo mucho más difícil la propia integración social dada la temporalidad y precariedad de la vida laboral y produciendo serias deficiencias en formación. Estos efectos repercuten fuertemente en el paro juvenil en España.

El objetivo deseable para los jóvenes es que se consiga estabilidad en el puesto de trabajo. Pero para ello, es preciso fomentar la investigación y el desarrollo, ya que en este terreno solo están los mejores y se necesita un largo aprendizaje después de ser un profesional titulado universitario. Por ello no es casual que muchas universidades apoyen lanzaderas, "start up", capital semilla, viveros de empresas, etc. y programas que de alguna forma promuevan la tecnología futura en el presente. El cambio de modelo productivo es, así, una solución al menos parcial al desempleo juvenil.

#### SEPTIMA.

Los resultados de la EPA evidencian que las políticas de empleo de ámbito general tomadas en la presente legislatura han tenido un efecto muy limitado; así todavía no se ha alcanzado el nivel de empleo previo a la crisis económica y apenas se ha conseguido que el desempleo se encuentre al mismo nivel que el año 2011.

Si nos centramos en el empleo juvenil y siguiendo los datos de la EPA, ni siquiera podemos alcanzar esta conclusión: la ocupación de los jóvenes entre 16 y 19 años en el cuarto trimestre del año 2011 era de 92.800 personas, mientras que en el segundo trimestre de 2015 era de 78.300 personas; la ocupación de los jóvenes entre 20 y 24 años en el cuarto trimestre del año 2011 era de 863.300 personas, mientras que en el segundo trimestre de 2015 era de 713.000 personas; la ocupación de los jóvenes entre 25 y 29 años en el cuarto trimestre del año 2011 era de 1.939.000 personas, mientras que en el segundo trimestre de 2015 era de 1.583.000 personas; la ocupación de los jóvenes entre 30 y 34 años en el cuarto trimestre del año 2011 era de 2.703.500 personas, mientras que en el segundo trimestre de 2015 era de 2.291.200 personas.

Es decir, a día de hoy hay 933.100 trabajadores jóvenes menos que en el cuarto trimestre del año 2011, lo que no es un aval precisamente de las políticas de empleo implantadas en los últimos cuatro años; si se comparan con los datos del año 2008 la cifra se multiplica por tres.

OCTAVA.

Si atendemos a la clasificación de la situación profesional, los datos de asalarización siguen la misma tendencia de la ocupación, aunque no así los datos del número de autónomos que consiguen una recuperación para situarse a niveles del cuarto trimestre del año 2011 o incluso lo superan (en la franja de entre 16 a 19 años, hay 2.000 autónomos más ; en la franja de entre 20 a 24 años hay 3.600 autónomos menos; en la franja entre 25 a 29



años, hay 6.000 autónomos más) lo que indica que la estrategia del gobierno para promover la ocupación por la vía del emprendimiento funciona pero no lo suficiente como para alcanzar los datos de ocupación juvenil, no ya previos a la crisis, sino tan solo los de hace cuatro años. Buscar nichos de emprendimiento parece, pues una buena estrategia para combatir el desempleo, pero no parece se esté haciendo con la intensidad necesaria.

#### NOVENA.

Un componente a destacar es que no se acaba con la precariedad laboral en el empleo juvenil (en realidad tampoco en general). Si observamos la proporción de contratados temporalmente sobre el total de asalariados, esta crece desde el cuarto trimestre del año 2011 en todos los grupos de edad (en la franja de 20 a 24 años crece casi 9 puntos pasando de un 58,7% a un 68,3% y en la franja de entre 25 a 29 años crece en 4,5 puntos pasando de un 41% a un 45,5%), sin embargo puede observarse cierta estabilización y retroceso en el grupo de edad más joven (16 a 19 años) donde el porcentaje se reduce apenas 8 décimas de un 86,3% a un 85,47%, pero probablemente porque, como se ve, ya era elevadísimo.

#### DECIMA.

Si acudimos a los datos del Servicio Público de empleo nos encontramos con que los datos que ofrecen los contratos acogidos a medidas de fomento generan insatisfacción, pues en los últimos 32 meses (hasta enero del año 2013 inclusive), los datos arrojan un número de 51.997 contratos acogidos a medidas de fomento destinadas al empleo juvenil, lo que es manifiestamente insuficiente para los objetivos propuestos.

Por tanto no podemos hablar de resultados satisfactorios en la aplicación de las medidas de empleo adoptadas en esta etapa, pues la aplicación de los principios de flexiseguridad mediante la flexibilización de los derechos de los trabajadores, plasmada en la reforma laboral del año

2012, la implantación de contratos sumamente ventajosos para los empresarios tanto en su régimen jurídico como en el establecimiento de subvenciones y bonificaciones de todo tipo y el incentivo del emprendimiento, no han llevado a obtener un nivel de empleo juvenil aceptable y han agudizado problemas crónicos de la juventud como es la temporalidad con incrementos en ciertas franjas que rozan los 9 puntos.

#### DECIMOPRIMERA.

El fracaso de estas políticas se debe al error en el diagnóstico de la crisis económica; el legislador y su aplicador no han recabado en la naturaleza de la crisis como crisis de modelo productivo y lejos de adoptar medidas en favor de una reactivación económica de base productiva, mediante la incentivación de la modernización de sectores estratégicos, la inversión en investigación y desarrollo, la adopción de una política energética dirigida a su abaratamiento, la apuesta por la economía social con preferencia al emprendimiento individual; ha adoptado medidas de flexibilización de los derechos de los trabajadores, devaluación salarial y promoción de la temporalidad.

Estas medidas son erróneas desde la base de que el empresario no contrata porque los trabajadores le resulten muy caros, no los contrata porque no los necesita dado que la situación económica y productiva se encuentra mermada. En este contexto la flexibilización de los derechos de los trabajadores solo podía llevar, como ha ocurrido, a un incremento de la temporalidad y a una situación insostenible de disminución progresiva de las rentas familiares que han terminado por afectar a la situación económica, en base primero a una caída de la demanda interna y posteriormente a una lenta recuperación de la misma.

#### DECIMOSEGUNDA.

Pero además el fracaso en la política activa de empleo no está penalizado. Nuestro ordenamiento jurídico no sanciona a la Administración ni a los organismos colaboradores si no cumplen objetivos pues en ningún sitio existe tabla alguna de infracciones y sanciones correspondientes a la gestión de las políticas activas de empleo. Es esta, sin duda, una cuestión a analizar: ¿puede seguir utilizando fondos públicos, quien realizó políticas sin resultado?

#### DECIMOTERCERA.

A todo ello se une el fenómeno de la salida de nuestros jóvenes al extranjero para trabajar o buscar trabajo. Estamos exportando trabajadores a nuestros socios europeos, desperdiciando lo que nos ha costado la formación de los mismos, su preparación y futuro en este país. Lo que no es el único problema, dado que muchos formarán su vida lejos y no les motivará volver a un país que les ha maltratado.

#### DECIMOCUARTA.

Si la situación interna no es la mejor, tampoco llegan respuestas claras del ámbito europeo, con un marco normativo escaso y poco claro, y con una ausencia de compromiso social y una implicación desigual por parte de los Estados, así Maastricht (1993) es el tratado de las dos velocidades de la Unión Europea, en el Reino Unido se negó a firmar el protocolo XIV, que reforzaba el carácter autónomo de la política social dentro de la Unión.

Además el principio de subsidiariedad utilizado por la Unión Europea es un inconveniente para políticas más intensas e incisivas, porque las Directivas van a ir dirigidas solamente a completar las políticas sociales de cada país miembro y, además, exclusivamente desde la perspectiva de una mera armonización de los políticas de los mismos dirigida a la consecución del mercado global.

El Tratado de Ámsterdam (1997), pese a todo evidencia una cierta preocupación por el derecho del empleo, pues, además de fortalecer los

derechos fundamentales, como el principio de igualdad y no discriminación de la mujer, hace referencia expresa al empleo como derecho originario de la Unión.

Para abordar los problemas de empleo se acudió el método de coordinación, que se establecerá esencialmente en en Essen (1999), donde se comprometen los estados miembros a perseguir objetivos como la formación, investigación, optimización institucional del mercado laboral, nuevas fuentes de empleo a través de las administraciones locales., etc...

Desde su introducción en el Tratado de la Unión Europea de 1992, firmado en Maastricht en el año 1993, la Estrategia Europea de Empleo (EEE) es la piedra angular de la política de la UE en este campo. Su objetivo principal es crear más y mejores puestos de trabajo en toda la Unión Europea.

El Tratado dice:

“Artículo 2 La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los Arts. 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. ”

El 20 y 21 de noviembre de 1997 se lanzó realmente la Estrategia de Europa para el Empleo, lo que se denominaría: Estrategia Europea de Empleo (EEE).

El pacto europeo por el empleo apurará el siglo en el Consejo de Viena (1998) y en el de Colonia (1999), que finalmente dan como resultado las

políticas de empleo tradicionales, conociéndose como proceso de Luxemburgo o de Colonia.

Por otra parte el tratado de Niza (2001) consolidará los cambios con la participación de todos los Estados miembros, como consecuencia de la entrada de nuevos países en la Unión Europea.

Viendo desde Maastricht hasta Niza, podemos concluir que apenas los europeos hemos conseguido hacer una Europa más social de la que se hizo; es muy posible, y así lo creo, que todavía estamos en la Europa de los mercaderes o de los negocios, cuando deberíamos decididamente entrar ya a unificar legislación de todas las naciones de la Unión Europea también en materia social y de empleo con el fin de que el derecho de la Unión del que forma parte también, no lo olvidemos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión (2000), tenga una eficacia mayor en materia social.

En la actualidad la Unión Europea, sigue con sus políticas tradicionales en la materia, abiertamente insuficientes, y se plantea un objetivo a largo plazo de pleno empleo en la Estrategia Europea del Empleo 2020.

Los objetivos de este EEE 2020 son los siguientes:

-El 75% de la población en edad de trabajar (entre 20 y 64 años) debe estar ocupada.

-La pobreza deberá quedar reducida en 20 millones de personas menos<sup>449</sup>, como mínimo.

---

<sup>449</sup> COMITÉ DE LAS REGIONES. CONSULTA A LAS REGIONES Y CIUDADES EUROPEAS "Su opinión sobre Europa 2020" (Seguimiento de la Consulta de 2009 del CDR a las regiones y ciudades europeas sobre una nueva estrategia para el crecimiento sostenible) [https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/Your%20Voice%20contributions/372\\_Consultation%20Europe%202020\\_AECT%20Duero-Douro\\_ES.pdf](https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Documents/Your%20Voice%20contributions/372_Consultation%20Europe%202020_AECT%20Duero-Douro_ES.pdf).

-La tasa de fracaso escolar deberá quedar reducida en un 10%, y debe producirse un aumento al menos del 40% en los jóvenes que continúan en la educación universitaria, o una formación profesional de nivel equivalente.

-Deberán aumentar las inversiones en investigación y desarrollo hasta un 3% del PIB, por lo menos.

Los objetivos son loables, pero los procedimientos e instrumentos parecen alcanzados siguen sin tener intensidad suficiente, no han variado, por lo que no cabe esperar que los resultados sean diferentes a lo que hasta ahora ha sucedido y presumiblemente los objetivos no se alcanzarán.

#### DECIMOQUINTA.

De todo lo visto, queda la sensación de la poca importancia que al Estado Español le merece el empleo y la calidad de vida de los españoles, pues ya debería estar cumpliendo objetivos y no esperar al 2020.

En términos oficiales se diseña una política económica que se dice que es para salir de la crisis y se confía, una vez saneada la economía, crear empleo; pero lo que se aprecia es la precariedad que esa política está generando entre los españoles, más acusada aún entre los jóvenes y sin que se logre reducir la tasa de desempleo juvenil.

Ello pese a que ya desde 1970, la OIT viene alertando sobre el problema. En ese año aprobó la recomendación sobre los programas especiales para los jóvenes (núm. 136), pretendiendo dar orientaciones a los programas especiales para que los jóvenes participen en las políticas económicas y sociales de sus países.

Posteriormente ha abordado la cuestión en numerosas ocasiones (reunión de 2005, de 2012 o la última del 2014 concretamente la Conferencia Mundial de la Juventud del 2014) y viene denunciando el un aumento del paro juvenil, y aludiendo a la necesidad urgente de revertir la tendencia actual pues la crisis del empleo juvenil representa un reto mundial, aunque

sus características sociales y económicas varían considerablemente, según su naturaleza, entre los distintos países y regiones y dentro de cada uno de ellos, pero sin duda presentan en el estado español perfiles muy importantes y preocupantes, por lo que cabría esperar una mayor atención y respuesta del Gobierno, sobre todo con medidas más eficaces pues las hasta ahora utilizadas, como dije han ofrecido resultados muy escasos cuando no inexistentes.

#### DECIMOSEXTA.

Frente a la utilización permanente por parte de los distintos gobiernos europeos, incluido el nuestro, de procedimientos unilaterales para la adopción de reformas y medidas laborales, es imprescindible impulsar el fortalecimiento e impulso de los procesos de diálogo social y por tanto la participación de los interlocutores sociales como una pieza central de las políticas europeas. Ello se perfila como un elemento imprescindible en una coyuntura histórica especialmente crítica, en la que la crisis y la inoperancia manifestada a la hora de promover una salida cooperativa de la misma a nivel comunitario han contribuido a incrementar la desafección ciudadana respecto del proyecto de integración europeo.

Es urgente un gran consenso social para abordar el desempleo y la precariedad, especialmente de los jóvenes.

#### DECIMOSEPTIMA.

Sin duda pueden estudiarse formulas, como por ejemplo la cooperativa joven, que debería incentivarse fiscalmente.

Otro proyecto siguiendo el ejemplo de nuestros vecinos franceses sería implantar el servicio social voluntario, que ofreciera la posibilidad a los jóvenes de tener una primera experiencia de preparación laboral, cuya experiencia profesional pudiera quedar reseñada dentro del currículo de los jóvenes que pretenden insertarse en el mundo laboral, e incluso esto les sirviera para acceder, computando como mérito, a puestos no relevantes de

la Administración del Estado, Autonomías o en la propia Administración Local.

Sin duda cabe explorar numerosas posibilidades, pero en todo caso, lo que es urgente, es una reconversión de las políticas generales en nuestro país hacia el empleo y, especialmente, hacia el empleo de los jóvenes como medio esencial de integración social, pero claro, ello exige sin duda políticas orientadas hacia un modelo productivo de mayor calidad, basado en las nuevas tecnologías, la investigación y el desarrollo.

Solo así realmente se estará en el camino de solucionar a largo plazo el desempleo juvenil.

Si no se hace, así, las políticas activas de empleo, por más innovadoras y bienintencionadas que resulten, serán meros paliativos.

Sera el ciclo económico el que hará crecer el empleo juvenil, pero con costes sociales muy grandes y sin garantizar empleos de calidad.

Es, pues, urgente reorientar las políticas generales hacia el empleo y contemplar de forma más preocupada la situación de los jóvenes, a ello pretende contribuir mi análisis.



## BIBLIOGRAFÍA



## **Monografías**

ARGANDOÑA RAMIZ, Antonio. *Una historia de desempleo en España. Documento de Investigación nº238. Catedra "Economía y Ética"*. Primera edición. Barcelona: IESE Universidad de Navarra. 1999.

AGUSTÍN AMORÓS, J. y otros. *Teoría general del derecho y derecho constitucional, para acceso a las carreras Judicial y Fiscal*. 2007.

BANYULS, Josep et al. *Economía laboral i polítiques de ocupació*. Primera Edición. Valencia: Publicacions Universitat de Valencia. 2005.

CABEZA PEREIRO, Jaime. y CARDONA RUBERT, María Belén. *Políticas Sociolaborales*. Primera edición. Madrid: Civitas. 2014.

CABEZA PEREIRO, Jaime. y FERNANDEZ PROL, Francisca. *Políticas de Empleo*. Primera edición. Madrid: Aranzadi. 2013.

CARABAÑA, Julio. *Educación, ocupación e ingresos en la España del Siglo XX. Colección de Estudios de la Educación*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. 1983.

DE ESTEBAN, J. y GONZALEZ TREVIJANO, P.J., *Curso de Derecho Constitucional Español. Primera edición*. Madrid: Universidad Complutense, 1992.

DE TORRES Y VILLAROEL, Diego. *Vida, ascendencia, nacimiento, crianza y aventuras de el doctor Don Diego de Torres Villarroel, cathedrático de Prima de Mathematicas en la Universidad de Salamanca*. Salamanca: Imprenta de Pedro Ortiz Gómez, 1752.

ESPING-ANDERSEN Gøsta y otros. *El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español*. Barcelona: La Caixa, 2013.

FINA SANGLAS, Lluís, *Mercado de Trabajo y Políticas de empleo*. Colección de Estudios. Primera edición. Madrid: Consejo Económico y Social. 2001.

GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, Ignacio. *Manual de Derecho del Trabajo*, 3ª Edición. Tirant Lo Blanc, 2013, Pág. 95

IGLESIAS GARRIDO, Jesús. *Capital humano y señalización*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. 2005.

NOGUEIRA GUASTAVINO, M., FOTINOUPPOULOU BASURKO, O. y MIRANDA BOTO, J. M. *Lección de Derecho Social de la Unión Europea*, Primera Edición. Tirant Lo Blanc 2012

ORTEGA, E. Y PEÑALOSA. J. *Algunas reflexiones sobre la Economía Española tras cinco años de crisis*. Documentos Ocasionales Nº 1304. Madrid: Banco de España. 2013

KEYNES, J.M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*; Tr. E. Hornedo, México, Fondo de Cultura Económica, 1970 2ª

ROQUETA BUJ, R. et alt. *Crisis Económica y Medidas ante el Desempleo*. RODRIGUEZ PASTOR, G. (Coord.) 1ª Edición. Valencia: Tirant Lo Blanc, 2015.

RUESGA BENITO, S.M., LASIERRA ESTEBAN, J.M., PEREZ ORTIZ, L., PEREZ TRUJILLO, M., DA SILVA BICHARA, J. *Economía del Trabajo y política laboral*. RUESGA BENITO, Santos Miguel (Coord.). Primera Edición. Madrid: Ediciones Pirámide. 2012.

SALAS PORRAS, María. *El Servicio Público de Empleo y el proceso jurídico de colocación*. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. 2010.

SARAGOSSA I SARAGOSSA, Vicent. *Derecho del Empleo*. 1ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, pág. 93.

VICENS NAVARRO, J., TORRES LÓPEZ y GARZÓN ESPINOSA, A. *Lo que España necesita. Una réplica con propuestas alternativas a las políticas de recortes del PP*. Madrid: Ediciones Deusto, 2012. Pág. 183.

VIVES, Juan Luis. *Tratado del Socorro de los pobres*. DE GONZALO NIETO IVARRA, Juan (Traductor) Valencia: Imprenta de Benito Monfort, 1781.

### **Artículos de Revista.**

BARCIELA LÓPEZ, Carlos. *La economía y la guerra. Pasado y Memoria, Revista de Historia Contemporánea*. Universidad de Alicante. Alicante: 2009, nº 8. Págs 13-34

BORRAJO DACRUZ *¿Reforma laboral o nuevo Derecho del trabajo? Actualidad laboral*, Nº3, 1994, 543-549.

BOTI HERNÁNDEZ, Elvira. La renta activa de inserción: Problemática interpretativa y reforma de 2012. *Anales de Derecho*. 2014, Número 32. Págs. 1-22.

EGEA BRUNO, Pedro María. La coyuntura económica de 1930 en España: reformar en crisis (II), los efectos. *Anales de Historia Contemporánea. Revista de la Universidad de Murcia*. Septiembre. Murcia: 2003, nº19. Págs. 415-434.

GOMEZ RODRIGUEZ, Juan Manuel. Los jóvenes y la globalización un enfoque desde el financiamiento a la Seguridad Social. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Enero a junio. 2013, Nº 16. Págs. 31-49.

GUTIERREZ PEREZ, Miguel. El fomento de empleo en España a través del contrato a emprendedores, su origen, su reforma y su examen por la OIT. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Julio a diciembre. 2015, Nº 21. Págs. 61-83.

JIMENEZ JIMENEZ, Juan Carlos. Las consecuencias económicas de la guerra civil. *Revista de Historia Económica*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. Año V: 1987, Nº 1. Págs 121-132.

LÓPEZ AHUMADA, Eduardo. Principios jurídicos y promoción de la igualdad de género como garantía del trabajo decente: problemas y experiencias en el seno de la OIT. *Relaciones Laborales* Editorial LA LEY. Año 28. Tomo II: 2012, Nº 15. pág. 195.

LÓPEZ GANDÍA, Juan. El régimen jurídico del empleo y los programas de fomento del empleo en España. Introducción al estudio de las relaciones entre política laboral y política de empleo. *Revista de Trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Edición anual. 1980, nº58-59. Págs. 73-118.

MARTIN VALVERDE, La política de empleo: Caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo. *Documentación laboral*. Nº9, 1983. págs. 61-83.

MEDINA, E., HERRARTE, A. Y VICÉNS, J. Inmigración y desempleo en España: impacto de la crisis económica. *Revista ICE*. Mayo-Junio. 2010, Nº854. Págs 37-48.

MINARRO YANINI, Margarita. Los jóvenes frente a los riesgos profesionales: nuevos retos para su prevención. *Actualidad Laboral*. Diciembre. 2014, Nº 12. págs. 1418-1435.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ayudas financieras para empleos francos. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Octubre de 2013, nº 172. Pág. 67 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los empleos de futuro. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Noviembre 2013, nº 173. Pág. 78 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Jóvenes, fracasan los incentivos a la contratación. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Noviembre 2013, nº 173. Pág. 94 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los datos provisionales de noviembre. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Enero 2014, nº 175. Pág. 100 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Nuevas oportunidades para los jóvenes sin estudios. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Marzo 2014, nº 177. Pág. 95 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las prestaciones de inserción para jóvenes: aplicación del límite de su duración. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Abril 2014, nº 178. Pág. 40 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Plan de implementación de la Garantía Juvenil. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Abril 2014, nº 178. Pág. 89 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Prácticas en empresas de los estudiantes. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Julio de 2014, nº 181. Pág. 116 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Situación del mercado de trabajo. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Diciembre de 2014, nº 185. Pág. 113 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Evaluación de los contratos de primer empleo. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Enero de 2015, nº 186. Pág. 70 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ayudas destinadas a la contratación de un joven, exención de ayudas sociales y cotizaciones financieras. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Mayo. 2015, nº 190. Pág. 98 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Balance de la Situación de Francia en el ámbito sociolaboral. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Junio. 2015, nº 191. Pág. 91 y ss.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Garantía Juvenil seguimiento mensual. *Revista de Actualidad Internacional Sociolaboral*. Julio. 2015, nº 192. Pág. 109 y ss.

MORALES RAMIREZ, María Ascensión. Sistema de aprendizaje dual ¿una respuesta a la empleabilidad de los jóvenes? *Revista Latinoamericana de Derecho Social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Julio a Diciembre. 2014, Nº 19. Págs. 87-110

PÉREZ AMORÓS. Competencias de las Comunidades Autónomas en materia laboral. Especial consideración en materia de políticas de empleo. *Revista Autonomías* 1987, Nº 6. Págs 15-28.

PÉREZ CAMPOS, Ana Isabel, El empleo juvenil en la Unión Europea. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI. 2013. Págs. 169-190

RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., Y CASAS BAAMONDE, M. E. El uso del Decreto Ley como instrumento de las reformas laborales. *Relaciones Laborales*. Editorial LA LEY. LA LEY 1250/2014. Abril. Tomo 1: 2014, Nº 4 Editorial LA LEY. LA LEY 1250/2014.

RODRÍGUEZ-SALA GÓMEZ-GIL, María Luisa. La cofradía-gremio durante la baja edad media y siglos xvi y xvii, el caso de la cofradía de cirujanos, barberos, flebotomianos y médicos en España y la Nueva España. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales*. Asociación Castellano Manchega de Sociología Toledo, España. 2009, núm. 10. Págs. 149-163

ROJO TORRECILLA, Eduardo. ¿Dos políticas de empleo, dos modelos? Análisis de normas y estrategias de los gobiernos socialistas (2010-2011) y popular (2013-2015). *Trabajo y Derecho*. Editorial Wolters Kluwer. LA LEY 4685/2015. Julio. 2015, Nº 7-8

VILLA SEPÚLVEDA, María Eugenia. Del concepto de juventud al de juventudes y al de lo juvenil. *Revista Educación y Pedagogía*. Facultad de Educación Universidad de Antioquía. Mayo-agosto. Medellín: vol. 23, 2011, núm. 60. Págs. 147-157

WIGGAN, Jay. La reforma de las Oficinas Públicas de Empleo y de la Seguridad Social del Reino Unido. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas del Instituto Nacional de la Administración Pública*. Edición Anual. Volumen 73. 2007, núm. 3. Págs. 457-474.

### **Informes y trabajos.**

ARELLANO ESPINAR, A., FELGUEROSO, F. y VEGAS, R. *Crisis económica y sostenibilidad de las pensiones de jubilación y los sistemas de provisión privados*. Noviembre de 2010 -Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TN/1902/2009, de 10 de julio (premios para el Fomento de la Investigación de la Protección Social -FIPROS- )

Banco de España. Evolución reciente de la Economía Española. Boletín Económico. Diciembre. 2011. [www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic)

Banco de España. Evolución reciente de la Economía Española. Boletín Económico. Diciembre.2012. pag.3 [http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic/index2012.html](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/index2012.html)

Banco de España. Evolución reciente de la Economía Española. Boletín Económico. Diciembre.2013. pag.4 [http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic/index2013.html](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic/index2013.html)

Banco de España. Evolución reciente de la Economía Española. Boletín Económico. Noviembre.2014. pag.3 [www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin\\_economic](http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/boletines/Boletin_economic)

CANDELA, A., MULAS-GRANADOS, C. Y NOMBELA, G. *La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo Documentos de Trabajo 07/*.Fundación Ideas. 2010.

COLEMAN, James S. Equality of Educational Opportunity. Study (EEOS), 1966.

Comisión Europea. Empleo Asuntos Sociales e inclusión. *La Seguridad Social en Francia*. Unión Europea. Julio de 2012.

Commissione Europea Occupazione, affari sociali e integrazione. I diritti di previdenza sociale nel Regno Unito. Unione Europea. Dicembre 2012.



Consejo Empresarial para la Competitividad. *España 2018*. Madrid. Noviembre de 2014.

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen. *Migración, trabajo y amenazas al sistema de pensiones: balance del período 1996-2014*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.

International Federation for Family Development. *La 'cicatriz' profesional y afectiva Efectos del desempleo juvenil en tiempo de crisis*. 1 de febrero 2012.

OIT. INFORME V: Formación para el empleo: inserción social, productividad y empleo de los jóvenes, 1980

OIT. Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra, agosto 2009.

OIT. Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013. Una generación en peligro. Ginebra mayo 2013.

RODRÍGUEZ-PIÑEIRO ROYO, Miguel Carlos, *Aproximación a la política de empleo de la Unión Europea, Cuadernos de Derecho Judicial XXIII*. Madrid: CGPJ, 2006.

ROCHA SÁNCHEZ, Fernando. *El desempleo juvenil en España. Situaciones y recomendaciones políticas. Informe nº 50*. Madrid: Fundación 1º de Mayo. 2012.

SARDA, Jordi. *La economía sumergida pasa factura El avance del fraude en España durante la crisis*. GESHTA y Fundación URV. Madrid. Enero de 2014.

VALDUEZA BLANCO, María Dolores. *La Aplicación y control de las normas de la OIT*. Cuadernos digitales de formación 31/2012,

VV.AA. *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*. NAVARRETE MORENO, Lorenzo (Coord.) Madrid: INJUVE 2013.

VV.AA. *El Problema del empleo juvenil. Espacio Público*. PÉREZ DÍAZ, Víctor (Coord.). Madrid: Fundación Rafael del Pino, 2 de Marzo de 2015.

## **Ponencias**

LÓPEZ ROMÁN, Luis Manuel. *Los Collegia de Pompeya: el fenómeno asociativo en una colonia romana. Jornadas Pompeyanas Reflexiones y aportaciones de investigadores noveles sobre Arqueología, Historia y Filología en Pompeya, Herculano, Estabiy Oplontis*. Madrid. Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. 5 y 6 de marzo de 2014.

MARTÍN SÁNCHEZ, Gema. *Historias de Fracaso Escolar. V Jornadas de Historia de Vida en Educación. Voces silenciadas*. Almería: 26 y 27 de marzo de 2015.

VILA TIerno, F. y MAIRAL JIMENEZ, M. *Instrumentos de inserción juvenil en el contexto nacional y europeo. XXXII JORNADAS UNIVERSITARIAS ANDALUZAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y RELACIONES LABORALES "Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil"*. Granada, 21 y 22 de noviembre de 2013

### **Tesis doctorales**

SERRANO FALCÓN Carolina, *Servicios Públicos de Empleo y Agencias de Empleo Privadas. Público y Privado en la Actividad de Colocación*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada. Granada. Año 2007

### **Noticias y artículos en prensa.**

ÁLVAREZ, Dolors. "La economía sumergida tiene un millón de empleos". (En línea) La Vanguardia. 9 de septiembre de 2013.

BARAJAS, Carlos. Efe. "Zardoya Otis prepara un ERE que afectará a unos 120 trabajadores". (En línea) El mundo.es. 20 de agosto de 2008. [www.elmundo.es/mundodinero/2009/05/27/economia/1243433799.html](http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/05/27/economia/1243433799.html)

CUÉLLAR, José. Efe. "Air Nostrum anuncia a sus empleados un ERE de 507 trabajadores". (En línea) El mundo.es. 10 de junio de 2009. <http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/06/10/economia/1244650980.html>

ELIANNE ROS. "Francia prepara un servicio cívico para 'disciplinar' a los jóvenes". (En línea) El periódico de Aragón. 12 de enero de 2009

FLOTATS, Anna. "Los rectores se plantan y piden que no se ofrezcan grados de tres años hasta 2017". (En línea) Diario Público. 2 de febrero de 2015.

GARCÍA DE BLAS, Elsa. "¿Cuántos jóvenes han emigrado? ¿24.000 o 500.000?" Diario El País. 13 de mayo de 2015

GONZÁLEZ, Javier. "Spanair, una aerolínea en el peor momento de su historia" (En línea) El mundo.es 20 de agosto de 2008 <http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/08/20/economia/1219241635.html>

JUNQUERA VILLACAÑAS, Natalia. "Todos caímos en la tentación". (En línea) El País digital. 1 marzo 2015. [http://politica.elpais.com/politica/2015/02/27/actualidad/1425051933\\_565937.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/02/27/actualidad/1425051933_565937.html)

KRUGMAN, Paul. "Keynes tenía razón." El País 3 de enero de 2012. Pág. 24

MORENO, Pablo Efe. "La dirección de Iveco España presentará un expediente de regulación de empleo (ERE) con el que pretende despedir a un millar de empleados del centro de trabajo de Madrid, que cuenta con un total de 2.904 trabajadores." (En línea) CincoDías.com 23 de abril de 2009. [http://cincodias.com/cincodias/2009/04/23/empresas/1240653572\\_850215.html#?ref=rss&format=simple&link=link](http://cincodias.com/cincodias/2009/04/23/empresas/1240653572_850215.html#?ref=rss&format=simple&link=link)

NAVAS, Jose A. "La crisis se traduce ya en miles de despidos en todo el mundo". (En línea) El mundo.es. 24 de octubre de 2008. <http://www.elmundo.es/mundodinero/2008/10/24/economia/1224861924.html>

PRATS AZNAR, Jaime. "La esperanza de vida aumenta más de 40 años en un siglo." Diario El País. 26 de febrero de 2015.

Redacción. "Imperial Tobacco anuncia el cierre de la planta de Altadis en Alicante, con 338 trabajadores." (En línea) El mundo.es 19 junio 2008 [www.elmundo.es/elmundo/2008/06/19/valencia/1213873100.htm](http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/19/valencia/1213873100.htm)

Redacción. "Exilio laboral juvenil: El drama no remite." (En línea) El Periódico. 21 de mayo de 2015. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/exilio-laboral-juvenil-drama-remite-4204355>.

Redacción Efe. "Una subcontrata de ONO deja por sorpresa en la calle a 250 trabajadores." (En línea) El mundo.es 29 de enero de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/01/29/castillayleon/1233231920.html>.

Redacción Efe/Barcelona. "La Generalitat aprueba el ERE de Nissan para despedir a 700 empleados". (En línea) El mundo.es. 29 de julio de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/29/barcelona/1248893972.html>

Redacción EFE/Galiciae. "Otros 80 trabajadores dejan Martinsa-Fadesa." (En línea) El Progreso 23 de Septiembre de 2008.

Redacción EFE. "El servicio militar obligatorio es ya una excepción en Europa". (En línea) Diario ABC. 18 enero 2013.

Redacción EFE. "Llaman a filas a los alemanes del servicio militar obligatorio por última vez". (En línea) Diario El Mundo. 4 de enero de 2011.

Redacción EuropaPress. "Lladró presenta un nuevo ERE para 220 trabajadores". (En línea) El mundo.es 9 de julio de 2009. [www.elmundo.es/mundodinero/2009/07/09/economia/1247150130.html](http://www.elmundo.es/mundodinero/2009/07/09/economia/1247150130.html)

Redacción Europa Press. "El mundo.es Ford justifica 600 despidos para 'asegurar el futuro de la fábrica' en Almussafes" (En línea) Europa Press 3 de septiembre de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/03/valencia/1251984542.html>

Redacción Europa Press. "Unos 500 trabajadores de Roca de toda España protestan contra los ERE". (En línea) El mundo.es 8 de Septiembre de 2009. <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/09/07/barcelona/1252323235.html>

Redacción EUROPA PRESS, "*Los 100 economistas' apuestan por el contrato 'único' y por mejores prestaciones de paro, pero más cortas*" (En línea) Eldiario.es 20 junio 2013.

Redacción Europapress. "*Uno de cada dos jóvenes en paro lo es de larga duración*". (En línea) Europapress Mercado financiero Laboral. 24 de Marzo de 2015. <http://www.europapress.es/economia/laboral00346/Noticiacadadosjovenesparolargaduracion20150324100036.html>.

REJÓN, Raúl. "*La tasa de suicidios en España oculta un problema de salud pública*". (En línea) Eldiario.es. 8 de septiembre de 2014. [http://www.eldiario.es/sociedad/SUICIDIO-ESPANA-TASA-SALUD-PUBLICA\\_0\\_300970441.html](http://www.eldiario.es/sociedad/SUICIDIO-ESPANA-TASA-SALUD-PUBLICA_0_300970441.html).

TORRES LÓPEZ, Juan. "Quién y cómo destruye empleo en España y quién y cómo puede crearlo" (Blog en Línea). Ganas de Escribir. 29 de agosto de 2014.

# INDICE TABLAS Y GRAFICOS



## **TABLAS**

Tabla núm.1. Encuesta de Población Activa. Activos. Activos por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes. Ambos sexos (miles).....	55
Tabla núm.2. Evolución Encuesta de Población Activa. Activos. Activos por grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes. Hombres. ....	56
Tabla núm.3. Evolución Encuesta de Población Activa. Activos. Activos por grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes. Mujeres.....	56
Tabla núm. 4. Activos por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad (Miles Personas) .....	57
Tabla núm.: 5. Activos totales por nivel de formación alcanzado, sexo y estado civil a nivel nacional (Miles Personas).....	58
Tabla núm.:6. Activos por nivel de formación alcanzado, Hombres y Mujeres y grupo de edad (Miles Personas).....	58
Tabla núm.: 7. Ambos sexos comparativos años 2006 a 2015.....	59
Tabla núm.:8. Evolución 2006-2015. Activos mujeres. Valores absolutos.....	60
Tabla núm.:9.Tasas de paro por sexo y grupo de edad Unidades: Tasas.	62
Tabla núm.:10. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo Unidades: Miles Personas, Porcentaje.....	63
Tabla núm.:11. Tasa de paro nacional.....	64
Tabla núm.:12. Encuesta de Población Activa. Tasas de paro por sexo y grupo de edad Parados 2015. 4T ... ..	65

Tabla núm.:13. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo y ambos sexos.....	65
Tabla núm.:14. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de HOMBRES.....	65
Tabla núm.:15. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de Mujeres.....	66
Tabla núm.:16. Parados por sexo y grupo de edad. Valores absolutos respecto de cada sexo Encuesta de Población Activa.....	67
Tabla núm.:17. Tasa de paro en Zona Euro y en España.....	67
Tabla núm.:18. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Ambos sexos. (Primer trimestre del 2008 al 2015 de la EPA).....	68
Tabla núm.:19. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Hombres (primer trimestre del 2008 al 2015 de la EPA).....	69
Tabla núm.:20. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Mujeres. (Primer trimestre del 2008 al 2015 de la EPA).....	70
Tabla núm.:21. Todas las edades y a nivel nacional ocupados por sectores. ....	74
Tabla núm.:22 Contratación.....	77
Tabla núm.:23. Porcentajes de Contratación indefinida y temporal.....	77
Tabla núm.: 24.Parados por nivel de formación alcanzado, sexo y grupo de edad. Unidades: Miles Personas hasta 35 años.....	81
Tabla núm.: 25. Tasas de paro por comunidad autónoma.....	83
Tabla núm.: 26 Parados por sector económico y comunidad autónoma. Parados por sector económico y comunidad autónoma.....	83
Tabla núm.: 27 Ciudad de Valencia. Centro de Inscripción.....	86



Tabla núm.: 28 Tasa de empleo en la ciudad de Valencia por sexos en el segundo semestre del año 2015.....	86
Tabla NÚM. 29. Tasa de desempleo de la ciudad de valencia disgregada por sexos en el segundo semestre del año 2015.....	87
Tabla NÚM.30. Población activa de la ciudad de valencia por grupo de edad y sexo en el segundo trimestre del año 2015.....	87
Tabla NÚM.:31. Tasa de actividad según edad y sexo de la ciudad de valencia en el segundo trimestre de 2015 .....	88
Tabla NÚM. 32. Población desocupada según edad y sexo en la ciudad de valencia en el segundo trimestre del año 2015.....	88

## **GRAFICOS.**

Grafico núm.:1. Activos por sexo y grupo de edad. Valores absolutos respecto de cada sexo.....	55
Grafico núm.:2 . Paro por sexo y grupos de edad juvenes.....	63
Grafico núm.:3. Tasa de paro juvenil. EPA.4T.....	66
Grafico núm.:4 Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. ....	68
Grafico núm.: 5. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Hombres.....	69
Grafico núm.: 6. Evolución de las tasas de paro por sexo y grupo de edad. Mujeres.....	70
Grafico núm.: 7. Ocupados por grupo de edad, sexo y comunidad autónoma Porcentajes respecto del total de cada comunidad.....	73
Grafico núm.: 8. Ocupados por grupo de edad, sexo y comunidad autónoma Porcentajes respecto del total de cada comunidad.....	75
Grafico núm.: 9. Valor Absoluto todas las edades ocupados.....	76
Gráfico núm.: 10. Contratación indefinida y temporal y total contratación del 20.....	78
Gráfico núm.: 11. Contratos temporales varios años. ....	79
Gráfico núm.: 12. Contratación 2015 (Evolución de los contratos respecto del año anterior).....	79
Gráfico núm.: 13. Contratos Indefinidos. ....	80
Gráfico núm.: 14 Parados por nivel formativo, según sexo y grupo de edad.....	82

Gráfico núm.: 15 Parados por sector económico y Comunidad autónoma .....	84
Gráfico núm.: 16 Sectores de la economía en las Comunidades Autónomas.....	85
Grafico núm.: 17 Tasa de Abandono escolar por sexos .....	108
Grafico núm.: 18 Ninis y formación .....	111